

Edición Especial  
**Jornadas de Investigación**  
2018



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

# ALP VI

---

ADMINISTRAR  
LO PÚBLICO  
6TA. COMPILACIÓN





Edición Especial  
Jornadas de Investigación 2018

# ALP VI

ADMINISTRAR  
LO PÚBLICO  
6TA. COMPILACIÓN



351.07

A238a Administrar lo público : ALP VI / [compilador  
Esteban O. Mora Martínez] . – 1. ed. –  
San José, Costa Rica : Universidad de  
Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación,  
CICAP, 2018.

175 páginas : ilustraciones a color

A la cabeza de la portada: Edición especial jornadas de  
investigación 2018

En la portada 6ta compilación.

Compilador tomado de preliminares.

ISBN 978-9968-932-30-1

1. ADMINISTRACION PUBLICA – ENSEÑAN-  
ZA. 2. CONFLICTO DE INTERESES (FUNCIONA-  
RIOS Y EMPLEADOS). 3. ADMINISTRACION  
MUNICIPAL – COSTA RICA. I. Mora-Martínez,  
Esteban O., compilador.

CIP/3325

CC.SIBDI.UCR

Universidad de Costa Rica

Vicerrectoría de Investigación

© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Primera edición: 2018

Compilador: Dr. Esteban O. Mora-Martínez

Diseño, diagramación, portada y control de calidad: Programa de Investigación e Innovación

Fotografías: aportadas por los autores con fines académicos e ilustrativos

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley

Documento aprobado e impreso digitalmente por el Programa de Investigación e Innovación del  
CICAP-UCR, 2018

San José, Costa Rica



**Administrar Lo Público** es una obra periódica del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Programa de Investigación e Innovación que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

## COMITÉ EDITORIAL

**M.Sc. Juan Hernández Castillo**  
Coord. Gral. de Gestión

**M.Sc. Helen Campos Rojas**  
Coord. Admin.-Financiera

**Lic. Elí Sancho Méndez**  
Coord. Asesoría y Consultoría

**M.Sc. Gabriela Muñoz Lara**  
Coord. Educación Continua

## COMITÉ CIENTÍFICO

**Dra. Mayela Cubillo Mora**  
Directora CICAP

**Dr. Rodolfo Arce Portuguez**  
Investigador Adscrito

**Dr. Leonardo Castellón Rodríguez**  
Dir. Escuela Admón. Pública

**Dr. Orlando Hernández Cruz**  
Repr. Sist. Estudios Posgrado

**M.Sc. Andrea Vindas Lara**  
Investigadora Adscrita

**M.Sc. Roberto Guillén Pacheco**  
Investigador Adscrito

**M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes**  
Investigador Adscrito

## COORDINACIÓN

**Dr. Esteban O. Mora Martínez**  
Coordinador  
Investigación e Innovación

<http://www.cicap.ucr.ac.cr>  
e-mail: [cicap@ucr.ac.cr](mailto:cicap@ucr.ac.cr)  
Tel.: (506) 2511-3748  
Montes de Oca, San José, Costa Rica  
Organización Certificada ISO 9001:2015

## SOBRE ADMINISTRAR LO PÚBLICO

- **CICAP** estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- El **Comité Editorial** está representado por todos los programas internos del CICAP que requieran publicar información como parte de sus proyectos y actividades de trabajo.
- El **Comité Científico** tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- **Administrar Lo Público** es una continuidad de **Publicaciones de UCR|CICAP**.
- Los autores de las presentaciones de esta publicación son responsables de los mismos y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

**UCR | Universidad de Costa Rica**

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y está bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

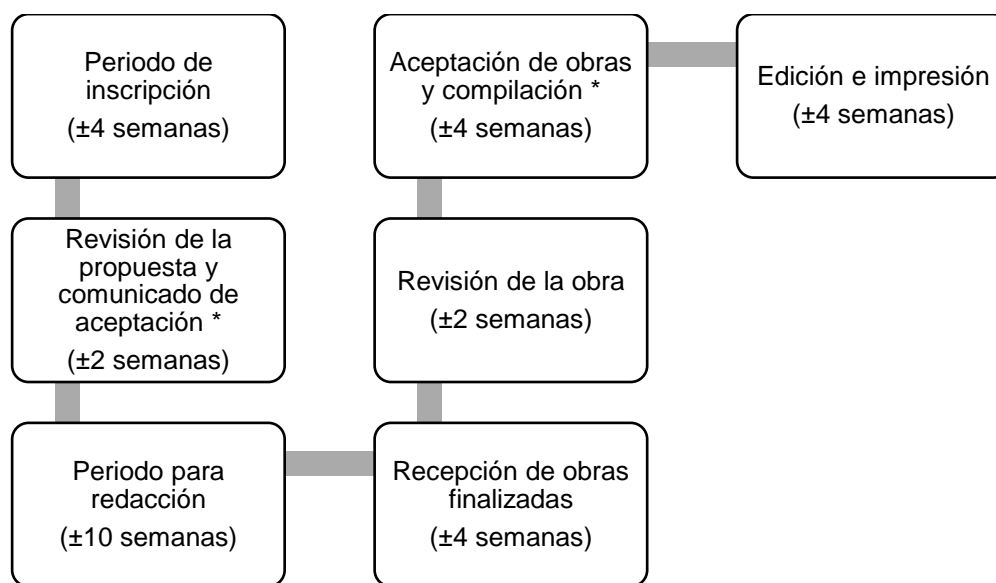
ISBN 978-9968-932-30-1

2018, Costa Rica

## Guía para los autores de los artículos

La publicación denominada “**Administrar Lo Público**” es una iniciativa del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), órgano adscrito a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, que tiene como fin el generar un espacio para la sistematización de experiencias y transferencia de conocimiento que investigadores, docentes y consultores asociados, producto de su trabajo, realizan para divulgar a la sociedad y a la comunidad universitaria teorías, casos de estudio, artículos y otra información relevante.

El proceso para publicar en dicha obra es el siguiente:



\* La revisión de las obras (preliminar y definitiva) es realizada por los Comités Editorial y Científico; y la comunicación es realizada por la Dirección y la Coordinación de Investigación e Innovación.

Durante el proceso de convocatoria se informa acerca del **Instructivo para la Redacción de Publicaciones sobre la Sistematización de Intervenciones** elaborado por el CICAP y se recomienda la utilización de las normas APA para la citación. Además, las **condiciones generales para las solicitudes de publicación** incluyen:

1. El CICAP se reserva el derecho de aceptar o no la obra propuesta, lo cual, será comunicado vía correo electrónico.
2. El periodo que tiene el autor para redactar su artículo científico es de 60 días naturales.
3. La Dirección y Coordinación de Investigación e Innovación del CICAP darán seguimiento y realimentación a los autores cuando se requiera.
4. El autor es responsable de la información incluida en la obra.
5. El CICAP fijará la cantidad de ejemplares que se destinarán a canje, venta, cortesía, relaciones institucionales y donaciones según las circunstancias y el tiraje realizado de cada edición.
6. Todas las ediciones y coediciones de la compilación consignarán las siguientes especificaciones:

- i. Logotipos de la Universidad de Costa Rica y del CICAP,
  - ii. Nombre de la institución o personas que hubieran hecho donación u otorgado algún subsidio,
  - iii. Título de la publicación,
  - iv. Nombre/s y apellido/s del/los autor/es y/o compilador/es.
  - v. Lugar y año de edición.
  - vi. Serie y número de la publicación.
  - vii. Datos sobre primeras ediciones, re-ediciones o reimpressiones.
  - viii. Número de registro de la propiedad intelectual, ISSN o ISBN según corresponda.
  - ix. Pie de imprenta consignando: lugar y fecha en que se dio por terminada la impresión de la obra, cantidad de ejemplares impresos.
  - x. Listado actualizado –al momento de la aprobación– de los integrantes de los Comités Editorial y Científico de la publicación.
  - xi. Los datos que correspondan a los coeditores si los hubiera.
7. Toda situación no prevista será resuelta por el Consejo Asesor del CICAP.

Los requisitos y condiciones generales para la presentación de la obra final son los siguientes:

- 1) Ser una obra inédita.
- 2) Tener un máximo de 25 páginas.
- 3) Respetar la propiedad intelectual.
- 4) Utilizar las normas APA para las referencias bibliográficas.
- 5) Seguir las indicaciones del instructivo para la redacción de publicaciones sobre la sistematización de intervenciones.<sup>1</sup>

Finalmente, **Administrar Lo Público** se enfoca en los campos de estudio de la Administración Pública, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas. Se privilegia la publicación de la producción intelectual que tenga origen en procesos de investigación de profesionales nacionales y extranjeros. Asimismo, se promueve la publicación sobre revisión de la teoría y de reflexiones originales sobre problemáticas de los campos mencionados, siempre y cuándo se utilice el método científico.

### **Edición especial: Jornadas de Investigación 2018**

La revisión del material incluido en *Administrar Lo Público VI*, ha sido revisado por el Comité Editorial y el Comité Científico del CICAP de conformidad con las normas anteriores y criterios de calidad y pertinencia de la investigación, por lo cual, fueron incluidos en el calendario de las Jornadas de Investigación CICAP 2018, y sometidos a revisión a profundidad por la coordinación del Programa de Investigación e Innovación de previo a su exposición pública. Asimismo, se realizó el correspondiente cotejo con publicaciones realizadas e investigaciones vigentes de los autores.

---

<sup>1</sup> El instructivo indicado, se basa en los lineamientos de la UNESCO y no pretende ser un manual de estilo para todo tipo de manuscritos científicos. Deben consultarse cuidadosamente las “instrucciones para los autores” que proporcionan las distintas revistas y editoriales.

## Presentación

El Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR), se funda en 1976 con la visión del Sr. Armando Araúz Aguilar de contribuir a los grandes cambios sociales, económicos y tecnológicos a los cuales se enfrentaría la sociedad costarricense en las últimas décadas del siglo XX.

En este marco, el Centro ha desarrollado una capacidad para generar capacidades de gestión en los colaboradores de las instituciones públicas, y al mismo tiempo, ha tenido la oportunidad de trabajar en procesos de asesoría técnica e investigación básica y aplicada, para contribuir en dar respuesta a esos grandes cambios que el Estado ha requerido.

En estos 42 años, he sido testigo de la gran capacidad del CICAP para construir procesos con los cuales no solo se fomenta la mejora continua, sino una serie de valores y actitudes para que el servicio público que reciben los costarricenses de sus instituciones sea de gran calidad, relevancia y pertinencia.

Por ello, esta edición especial de Administrar Lo Público celebra con las Jornadas de Investigación 2018, una serie de aportes al conocimiento que se generan desde los espacios académicos a situaciones de la vida real; por ejemplo, se aclaran conceptos en la evaluación de programas y proyectos como el de teoría del cambio y teoría del programa; también, se evidencia la necesidad de tomar medidas en cuanto a la gestión del riesgo de conflicto de interés en la Administración Pública, y discutimos sobre la Reforma del Estado.

Como todo esto ocurre en un contexto global, desde nuestro análisis de la situación de la incorporación de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) expusimos las necesidades en materia de aduanas y comercio, para luego enfrentar el tema de comunicación política como herramienta para mejorar la gestión pública y cerramos con un asunto de actualidad como lo es el Gobierno Abierto desde los retos que le plantea a la ciudadanía y a la propia gestión pública.

Cuando inicié con la dirección del CICAP, lo hice con la idea de documentar nuestras experiencias en el campo, planificar una publicación periódica e invitamos a colaboradores a co-crear: hoy tenemos un Sistema de Gestión certificado, llevamos seis volúmenes de Administrar Lo Público, y contamos con varios proyectos de cosecha propia reconocidos nacional e internacionalmente como Hogares Conectados, el Índice de Transparencia del Sector Público y la Política Nacional de Evaluación. Me voy satisfecha con la gestión administrativa-académica alcanzada con el esfuerzo del equipo CICAP y sé que disfrutaran de esta compilación.

*Dra. Mayela Cubillo Mora*

Directora  
CICAP-UCR

## Contenido

Teoría del programa y teoría del cambio en la evaluación para el desarrollo .....	11
<i>José Luis Álvarez-Rojas</i>	
El deber de gestionar el riesgo de conflictos de intereses en la administración pública ...	29
<i>Jennifer Isabel Arroyo-Chacón</i>	
Reforma Administrativa del Estado .....	48
<i>Andrea Gallegos-Rodríguez y Rolando Bolaños-Garita</i>	
Aduanas y Comercio: retos y perspectivas .....	61
<i>Rodolfo Arce-Portuguez</i>	
Comunicación política.....	116
<i>Claudio Alpízar-Otoya</i>	
Gobierno Abierto: retos para la gestión pública y la ciudadanía .....	143
<i>Roberto Guillén-Pacheco</i>	

# Teoría del programa y teoría del cambio en la evaluación para el desarrollo

José Luis Álvarez-Rojas<sup>2</sup>

Tema aprobado: 26/04/2018  
Conferencia presentada: 06/06/2018

## Introducción

Por Esteban O. Mora-Martínez,  
compilador

La evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos ha tenido un auge significativo en el mundo durante los últimos años, y en Costa Rica no ha sido la excepción.

El país se ha visto favorecido por procesos de formación en esta temática y se han dado una serie de intervenciones públicas que, sometidas a evaluaciones de procesos y resultados, muestran, a la luz de la experiencia de los investigadores José Luis Álvarez-Rojas y María Luisa Preinfalk-Fernández la necesidad de clarificar conceptos que son medulares en el campo de la evaluación.

Así, en su artículo intitulado “Teoría del programa y teoría del cambio en la evaluación para el desarrollo: una revisión teórico-práctica”, analizan dichos conceptos con el fin de aportar a la discusión académica y facilitar la comprensión práctica de las personas que realizan evaluaciones, estén estas formadas o no en el campo.

Así, en la Jornada de Investigación, se parte de la urgencia de realizar una revisión reflexiva de las principales ideas y argumentos que han caracterizado a los conceptos de Teoría del Programa y Teoría del Cambio, con el fin de exponer los siguientes objetivos:

1. Conocer el origen y contexto de la noción de Teoría del Programa en su versión clásica.
2. Revisar la naturaleza y concepto propiamente dicho de la Teoría del Programa por medio de la cadena de resultados.
3. Debatir sobre los rasgos más destacados de la Teoría del Cambio y si forma parte o no de la Teoría del Programa.
4. Reflexionar sobre el uso adecuado de los conceptos en las tareas de la evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos.

Como referencia obligatoria, a los participantes de la Jornada, se les invitó a conocer de previo, el siguiente material:

---

<sup>2</sup> José Luis Álvarez-Rojas. Candidato a Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional, Costa Rica. Magister en Ciencias Sociales; Docente de Universidad de Costa Rica (UCR) y de Universidad para la Cooperación Internacional (UCI); consultor especialista en Monitoreo y Evaluación de Programas de Desarrollo.

Álvarez-Rojas, José Luis y Preinfalk-Fernández, María Luisa (2018), "Teoría del Programa y Teoría del Cambio en la Evaluación para el Desarrollo: Una revisión teórico-práctica". En: ABRA. Vol 38, N° 56, (1-17), EISSN: 2215-2997, enero - junio, 2018. URL: [www.revistas.una.ac.cr/abra](http://www.revistas.una.ac.cr/abra)  
DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/abra.38-56.2>

Ello, dado que la actividad de presentación ofrece metodologías participativas, tipo conversatorio con exposición magistral de los resultados de investigación.

Además, los temas de teoría del cambio y teoría del programa, son conceptos que deben estar muy claros en la mente de los diseñadores de políticas públicas, pues allí inicia la visualización de los cambios deseados en la realidad costarricense.



En la conferencia impartida por el investigador Álvarez-Rojas con el tema "Teoría del Programa y Teoría del Cambio en la Evaluación para el Desarrollo", precisamente se evidenció que existe una polisemia para ambos conceptos, acepciones y matices que diferentes teóricos han dado con el pasar del tiempo, sin embargo, en la revisión que realizaron él y la investigadora Preinfalk-Fernández, lograron determinar que ambos términos son lo mismo, tienen alta utilidad en la

evaluación y permiten conceptualizar de manera apropiada, tanto descriptiva como prescriptivamente, una intervención y sus resultados esperados.

Para el expositor Álvarez-Rojas, la teoría del cambio, "facilita clarificar cómo el programa busca obtener resultados a corto, mediano y largo plazo, sobre todo, cuando se trabaja para conseguir resultados en el desarrollo de los países, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, son un esfuerzo para volver explícitos los resultados que en materia de progreso han de tener tanto las estrategias de país en el nivel macro, como los programas y proyectos a nivel específico."

En este contexto, al definir de manera precisa una intervención pública y prever los resultados esperados, así como los cambios en el mediano y largo plazo, se estará gestionando para lograr resultados palpables en el desarrollo.

Finalmente, en palabras del investigador Álvarez-Rojas, "si no elaboramos la teoría del cambio en nuestros programas y proyectos, difícilmente vamos a lograr resultados sostenibles y duraderos".



## Jornadas de Investigación CICAP

Intervenciones Públicas: su sistematización y contribuciones a la Administración Pública

### Teoría del Programa y Teoría del Cambio en la Evaluación para el Desarrollo

José Luis Álvarez Rojas



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Evaluación de la  
Administración Pública

6 de Junio 2018  
San José, Costa Rica

### Agenda



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Evaluación de la  
Administración Pública

- Por qué nos interesa conocer sobre la Teoría del Programa / Teoría del Cambio
- Orígenes del concepto
- Contexto
- Discusión
- Desafíos prácticos
- Preguntas y Comentarios

## Teoría del Programa y Teoría del Cambio en la Evaluación para el Desarrollo: Una revisión teórico-práctica

Program Theory and Theory of Change in Development Evaluation: A theoretical-practical review

José Luis Álvarez-Rojas<sup>1</sup>

María L. Preinfalk-Fernández<sup>2</sup>

Recibido: 22/10/2017. Corregido: 21/03/2018. Aprobado: 3/04/2018.

**Resumen:** La Evaluación –entendida como práctica profesional– a diferencia de otros ejercicios analíticos o de investigación posee un claro carácter de aplicación y utilidad práctica que le confieren su rasgo distintivo. Sus funciones principales son el aprendizaje de experiencias, la realimentación o mejora y la rendición de cuentas hacia fuentes financieras y a la opinión pública implicada en los programas de desarrollo. Es en este carácter en el que encuentran asidero y justificación las nociones de Teoría del Programa y Teoría del Cambio, que han tomado fuerza en la medida en que esta nueva disciplina se consolida. No obstante, su comprensión ofrece dificultades, en particular para quienes se inician en el campo de la evaluación debido no solo a los innumerables aportes teóricos y esfuerzos metodológicos de aplicación de estos conceptos, sino también a una marcada polisemia conceptual. El presente artículo constituye una revisión de las principales ideas y argumentos que subyacen a estas dos nociones y postula que ambos conceptos son sinónimos y sirven a los intereses de la evaluación, ubicándose como un elemento de fundamental importancia para el ejercicio práctico.

## ¿Por qué nos interesa conocer sobre el tema?

- Confusión de términos
- Sentido de utilidad
- Relación teoría – práctica





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Desarrollo en  
Administración Pública

## Orígenes de la noción

4 artículos de Don Kirkpatrick (Journal of the American Society for Training and Development 1959 – 1960 ).  
Evaluación del proceso formativo de estudiantes.

- Reacciones
- Aprendizaje
- Cambio de conductas
- Resultados finales



Los Cuatro Niveles de la Evaluación de Kirkpatrick

1967- Edward A. Suchman. Noción de cadena de objetivos en la evaluación de los programas.  
- Programa / Objetivos / Proceso interviniente

Stufflebeam (1967) propone un nuevo modelo de evaluación bajo el esquema de una teoría genérica del programa (sin que fuera denominada así) . Contexto / Insumos / Procesos / Productos

## Orígenes (2)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Desarrollo en  
Administración Pública

- Carol Weiss (1972) Investigación Evaluativa  
Cadena de Objetivos



Evaluación basada en la teoría



**Aquel tipo de evaluación en la que la selección de las características de un programa a ser evaluado es determinada por una conceptualización explícita del programa en términos de una teoría, la cual apunta a explicar cómo un programa produce los efectos deseados.**



## Contexto

- Modelos de gestión para el desarrollo
- Reformas del Sector Público
- Preocupación por la efectividad del Desarrollo

## Modelos de Gestión

- Años 50's. Peter Drucker
  - Gestión por Objetivos
  - Gestión por Resultados (*Managing in Practice*)
- Centro de análisis = la Actividad

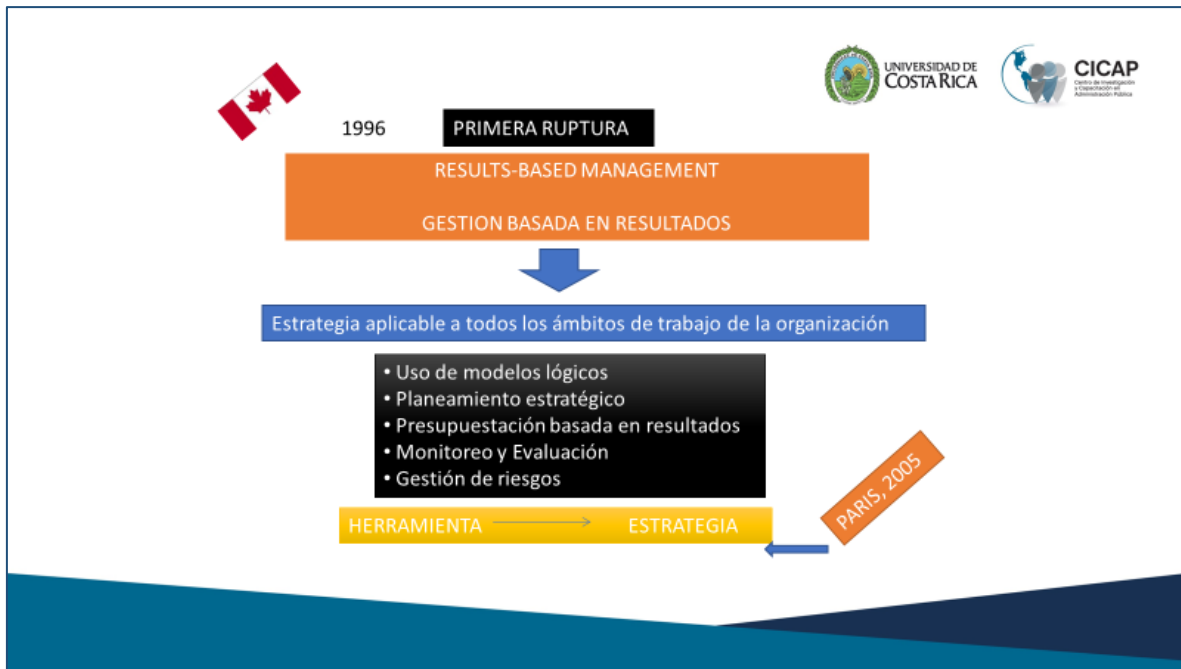


- Desarrollo
  - Organismos de la cooperación internacional
  - Proyectos de infraestructura y desarrollo industrial

## (2)

- 
- PERT/CPM Chart - PC Card**
- The chart illustrates a project schedule with milestones (diamonds) and tasks (arrows). Milestones are labeled with dates and descriptions:
- 10/10/00** - Requirements
  - 11/10/00** - Design start
  - 12/10/00** - Design complete
  - 01/11/01** - System start
  - 02/11/01** - System complete
  - 03/11/01** - System start
  - 04/11/01** - System complete
  - 05/11/01** - System start
  - 06/11/01** - System complete
  - 07/11/01** - System start
  - 08/11/01** - System complete
  - 09/11/01** - System start
  - 10/11/01** - System complete
  - 11/11/01** - System start
  - 12/11/01** - System complete
  - 01/12/02** - System start
  - 02/12/02** - System complete
  - 03/12/02** - System start
  - 04/12/02** - System complete
  - 05/12/02** - System start
  - 06/12/02** - System complete
  - 07/12/02** - System start
  - 08/12/02** - System complete
  - 09/12/02** - System start
  - 10/12/02** - System complete
  - 11/12/02** - System start
  - 12/12/02** - System complete
  - 01/01/03** - System start
  - 02/01/03** - System complete
  - 03/01/03** - System start
  - 04/01/03** - System complete
  - 05/01/03** - System start
  - 06/01/03** - System complete
  - 07/01/03** - System start
  - 08/01/03** - System complete
  - 09/01/03** - System start
  - 10/01/03** - System complete
  - 11/01/03** - System start
  - 12/01/03** - System complete
  - 01/02/04** - System start
  - 02/02/04** - System complete
  - 03/02/04** - System start
  - 04/02/04** - System complete
  - 05/02/04** - System start
  - 06/02/04** - System complete
  - 07/02/04** - System start
  - 08/02/04** - System complete
  - 09/02/04** - System start
  - 10/02/04** - System complete
  - 11/02/04** - System start
  - 12/02/04** - System complete
  - 01/03/05** - System start
  - 02/03/05** - System complete
  - 03/03/05** - System start
  - 04/03/05** - System complete
  - 05/03/05** - System start
  - 06/03/05** - System complete
  - 07/03/05** - System start
  - 08/03/05** - System complete
  - 09/03/05** - System start
  - 10/03/05** - System complete
  - 11/03/05** - System start
  - 12/03/05** - System complete
  - 01/04/06** - System start
  - 02/04/06** - System complete
  - 03/04/06** - System start
  - 04/04/06** - System complete
  - 05/04/06** - System start
  - 06/04/06** - System complete
  - 07/04/06** - System start
  - 08/04/06** - System complete
  - 09/04/06** - System start
  - 10/04/06** - System complete
  - 11/04/06** - System start
  - 12/04/06** - System complete
  - 01/05/07** - System start
  - 02/05/07** - System complete
  - 03/05/07** - System start
  - 04/05/07** - System complete
  - 05/05/07** - System start
  - 06/05/07** - System complete
  - 07/05/07** - System start
  - 08/05/07** - System complete
  - 09/05/07** - System start
  - 10/05/07** - System complete
  - 11/05/07** - System start
  - 12/05/07** - System complete
  - 01/06/08** - System start
  - 02/06/08** - System complete
  - 03/06/08** - System start
  - 04/06/08** - System complete
  - 05/06/08** - System start
  - 06/06/08** - System complete
  - 07/06/08** - System start
  - 08/06/08** - System complete
  - 09/06/08** - System start
  - 10/06/08** - System complete
  - 11/06/08** - System start
  - 12/06/08** - System complete
  - 01/07/09** - System start
  - 02/07/09** - System complete
  - 03/07/09** - System start
  - 04/07/09** - System complete
  - 05/07/09** - System start
  - 06/07/09** - System complete
  - 07/07/09** - System start
  - 08/07/09** - System complete
  - 09/07/09** - System start
  - 10/07/09** - System complete
  - 11/07/09** - System start
  - 12/07/09** - System complete
  - 01/08/10** - System start
  - 02/08/10** - System complete
  - 03/08/10** - System start
  - 04/08/10** - System complete
  - 05/08/10** - System start
  - 06/08/10** - System complete
  - 07/08/10** - System start
  - 08/08/10** - System complete
  - 09/08/10** - System start
  - 10/08/10** - System complete
  - 11/08/10** - System start
  - 12/08/10** - System complete
  - 01/09/11** - System start
  - 02/09/11** - System complete
  - 03/09/11** - System start
  - 04/09/11** - System complete
  - 05/09/11** - System start
  - 06/09/11** - System complete
  - 07/09/11** - System start
  - 08/09/11** - System complete
  - 09/09/11** - System start
  - 10/09/11** - System complete
  - 11/09/11** - System start
  - 12/09/11** - System complete
  - 01/10/12** - System start
  - 02/10/12** - System complete
  - 03/10/12** - System start
  - 04/10/12** - System complete
  - 05/10/12** - System start
  - 06/10/12** - System complete
  - 07/10/12** - System start
  - 08/10/12** - System complete
  - 09/10/12** - System start
  - 10/10/12** - System complete
  - 11/10/12** - System start
  - 12/10/12** - System complete
  - 01/11/13** - System start
  - 02/11/13** - System complete
  - 03/11/13** - System start
  - 04/11/13** - System complete
  - 05/11/13** - System start
  - 06/11/13** - System complete
  - 07/11/13** - System start
  - 08/11/13** - System complete
  - 09/11/13** - System start
  - 10/11/13** - System complete
  - 11/11/13** - System start
  - 12/11/13** - System complete
  - 01/12/14** - System start
  - 02/12/14** - System complete
  - 03/12/14** - System start
  - 04/12/14** - System complete
  - 05/12/14** - System start
  - 06/12/14** - System complete
  - 07/12/14** - System start
  - 08/12/14** - System complete
  - 09/12/14** - System start
  - 10/12/14** - System complete
  - 11/12/14** - System start
  - 12/12/14** - System complete
  - 01/01/15** - System start
  - 02/01/15** - System complete
  - 03/01/15** - System start
  - 04/01/15** - System complete
  - 05/01/15** - System start
  - 06/01/15** - System complete
  - 07/01/15** - System start
  - 08/01/15** - System complete
  - 09/01/15** - System start
  - 10/01/15** - System complete
  - 11/01/15** - System start
  - 12/01/15** - System complete

GTZ → ZOPP (Método de Planificación de Proyectos Orientado a Objetivos)



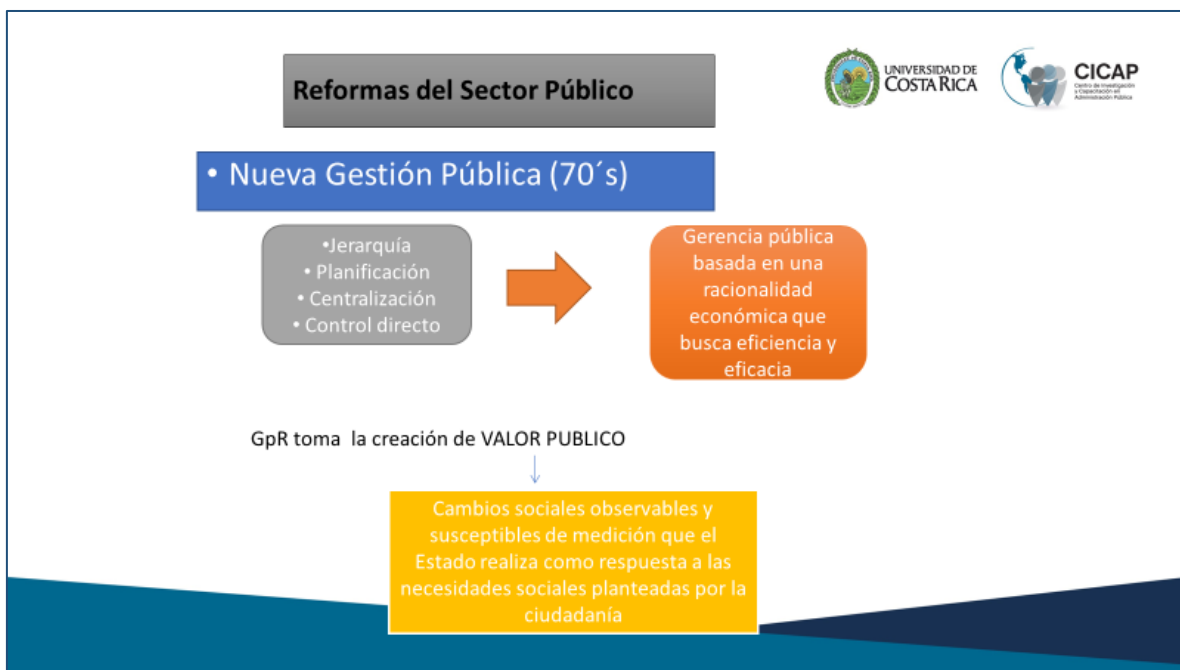
### Gestión para Resultados

La GpR centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y naturales, sean estos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados.

El foco de atención no son los insumos en sí (cuánto dinero se puede gastar), ni las actividades (la cantidad de talleres efectuados), sino en los resultados mensurables (qué conocimientos y destrezas se adquirirán; en qué medida se mejora la tasa de escolaridad...)

Conlleva la necesidad de contar con metas claras, concretas, mensurables y limitadas en número. Deben ser capaces de expresarse en términos de efectos directos del desarrollo.

Logos for 'UNIVERSIDAD DE COSTA RICA' and 'CICAP' are in the top right corner.



## La preocupación por la efectividad del Desarrollo



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



ODM

ODS



Los años recientes han sido testigos de una marcada tendencia para volver explícitos los resultados que en materia de Desarrollo han de tener tanto las estrategias de país en el nivel macro, como los programas y proyectos a nivel específico.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Discusión



## ¿De qué trata la Teoría del Programa?



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Cooperación en  
Administración Pública

Trata de los supuestos que guían las formas particulares o específicas como se llevan a cabo las intervenciones y de qué manera se espera que se produzcan los cambios esperados.

- Hacer explícita la lógica que subyace a la intención.

## Teoría del Programa (definiciones)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Cooperación en  
Administración Pública

- Construcción de un modelo plausible y sensible de cómo se supone que un programa funciona .
- La explicitación de cómo una mala situación es transformada en una mejora.
- Proceso a través del cual los componentes del programa se presumen que afectan los efectos y las condiciones bajo las cuales estos ocurren.
- Encadenamiento de supuestos que conducen a la producción de los efectos.
- Supuestos implícitos y explícitos sobre acciones que son requeridas para solucionar un problema y por qué el problema responde a esas acciones.



**POLISEMIA**



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Autores/as:

- C. Weiss
- Bickman
- Donaldson
- Lipsey
- Wholey
- Chen
- Fitz-Gibbon
- Morris

## De qué trata la Teoría del Cambio

“Una Teoría de Cambio elabora una vista amplia del cambio deseado, probando cuidadosamente los supuestos detrás de cada paso. Una Teoría de Cambio muchas veces implica un profundo análisis sobre todos los pasos a darse para lograr un cambio deseado, identificando las precondiciones que permitirán o inhibirán cada paso, enlistando las actividades que producirán esas condiciones, y explicando cómo esas actividades podrían funcionar (...) Una Teoría de Cambio es frecuentemente, pero no siempre presentada como un flujograma o mapa estratégico”. (Fundación Ford)

## Teoría del Cambio (definiciones)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Cooperación en  
Administración Pública

- La explicación mediante la cual una determinada intervención espera producir sus resultados
- La lógica del programa
- El modelo lógico
- Explicitación de los mecanismos del cambio



# POLISEMIA

## Autores/as:

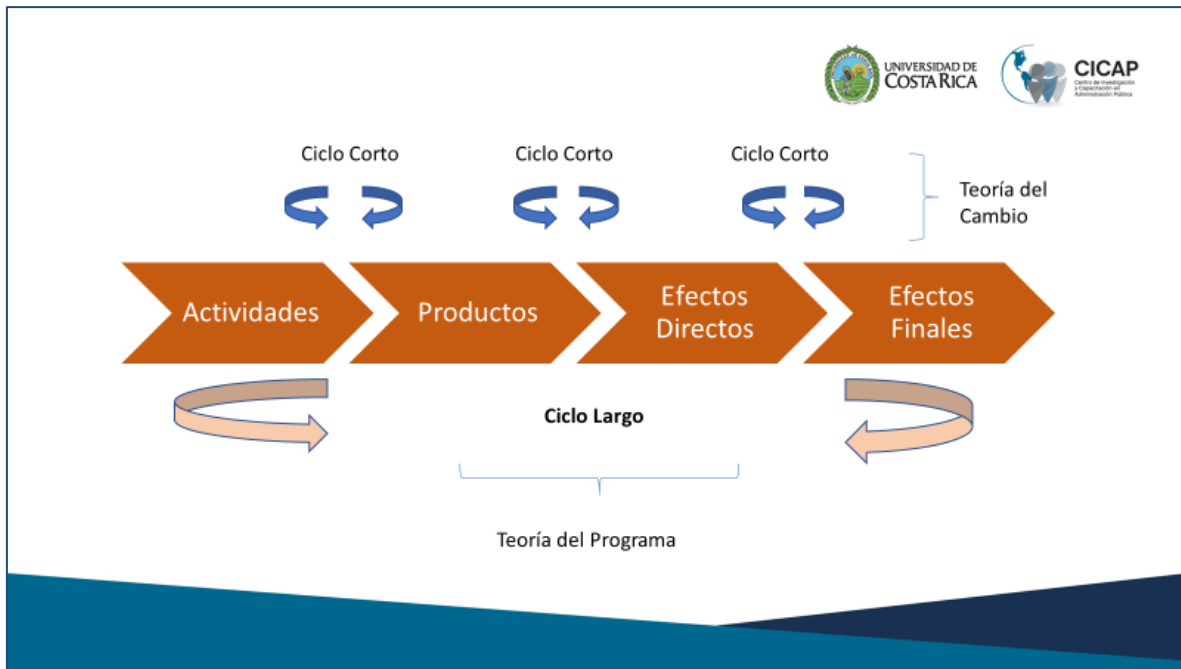


UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Cooperación en  
Administración Pública

- Funnel
- Rogers
- C. Weiss
- Chen
- + Manuales técnicos (Europa y USA)



## Algunas conclusiones

- Teoría del Programa = Teoría del Cambio
- Abundante y variada literatura
- **Alta utilidad en la Evaluación**
- **Cobra fuerza la noción de Teoría del Cambio en América Latina**

## Rasgo fundamental de la Teoría del Programa / Cambio



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



### DESCRIPTIVA

Se refiere a cómo es el mundo y de qué manera se comporta en ciertas condiciones.

- Leyes del movimiento de Newton
- Ley de Coulomb sobre la interacción eléctrica
- Leyes de conservación de la energía
- Leyes económicas sobre formación de precios en el mercado libre

VERDADERAS / FALSAS

### PRESCRIPTIVA

Se refiere a cómo deben ser las cosas / Se relaciona con aquello que es necesario hacer.

- Se fundamenta en unas determinadas condiciones y metas esperadas
- Señalan cuáles son los mejores métodos y procedimientos para alcanzar dichas metas

UTILES / INUTILES

## Elementos que debe incluir la Teoría del Cambio

### • Análisis de situación

- ¿Cuál es el problema, tópico u oportunidad?
- ¿Para quién/es existe el problema?
- ¿Cuál es la historia del problema y qué proyecciones existen sobre el futuro?
- ¿Por qué debe ser considerado un problema? ¿Cuáles son las consecuencias de este problema?
- ¿Por qué es una oportunidad que vale la pena? ¿Qué beneficios entregará?

### • Enfoque y alcances

- Principales estrategias o herramientas políticas que el programa utiliza o utilizará
- Efectos o condiciones deseadas que están dentro de los alcances del programa / y aquellos que están fuera del alcance.
- Quiénes son los actores clave (Mapeo de actores)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Elementos que debe incluir la Teoría del Cambio

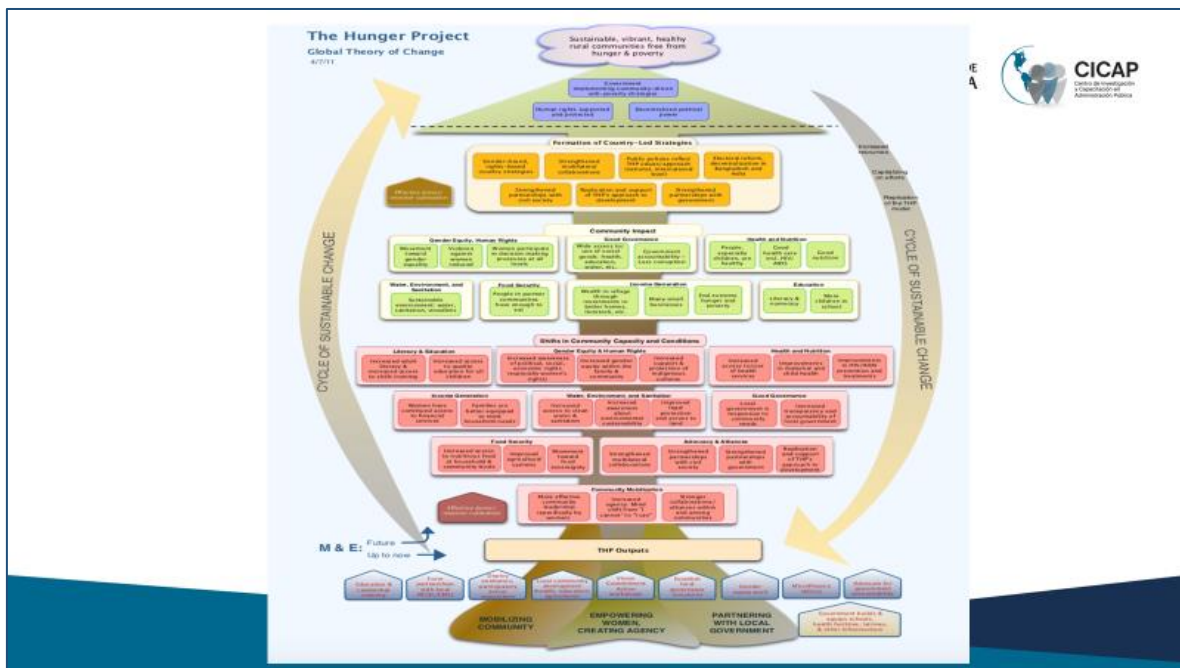


UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- **Cadena de resultados**
  - Clarificación de cómo el programa busca la obtención de resultados en el corto, mediano y largo plazos
  - Diferenciación entre los elementos de la cadena de resultados (actividades, productos, efectos e impactos buscados)
  - Dónde está puesto el foco de atención del programa
  - Definición del qué, cuándo, dónde, cómo, por qué y quién de cada resultado
- **Manejo de supuestos**
  - Factores bajo control
  - Factores fuera de control
- **Representación gráfica de la teoría del cambio**





## Sobre los autores



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Capacitación en  
Administración Pública

- José Luis Álvarez Rojas Candidato a Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional, Costa Rica. Magister en Ciencias Sociales; Docente de Universidad de Costa Rica (UCR) y de Universidad para la Cooperación Internacional (UCI); consultor especialista en Monitoreo y Evaluación de Programas de Desarrollo.
- María Luisa Preinfalk Fernández Doctora en Desigualdades e Intervención Social por la Universidad Pablo de Olavide, España. Magister Scientae en Estudios de la Mujer, Universidad Nacional, Costa Rica. Directora del Instituto de Estudios de la Mujer de la Universidad Nacional.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Capacitación en  
Administración Pública

Esta presentación ha sido realizada por José Luis Álvarez Rojas en el marco de las Jornadas de Investigación CICAP 2018 y su proyecto de investigación B8176 “Intervenciones Públicas: su sistematización y contribuciones a la Administración Pública”.

Las opiniones aquí planteadas no necesariamente expresan el parecer del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Este documento se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y se publica con una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](#).



Para saber más:

[www.cicap.ucr.ac.cr](http://www.cicap.ucr.ac.cr) | [cicap@ucr.ac.cr](mailto:cicap@ucr.ac.cr) | [www.facebook.com/cicapucr](https://www.facebook.com/cicapucr) | +506 2511-3748



# El deber de gestionar el riesgo de conflictos de intereses en la administración pública

Jennifer Isabel Arroyo-Chacón<sup>3</sup>

Tema aprobado: 26/04/2018  
Conferencia presentada: 11/07/2018

## Introducción

Por Esteban O. Mora-Martínez,  
compilador

En la edición pasada de *Administrar Lo Público*, la autora Arroyo-Chacón explicó los principales resultados de la revisión teórico-práctica de la Gestión del riesgo de conflictos de intereses en la Administración Pública cuando ocurre una situación en donde existe una contraposición entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público que podrían influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales.

En la conferencia presentada por la investigadora, se exploró la necesidad de contar con una declaración de conflicto de interés en la función pública, así como existe en la actualidad una declaración de bienes de las personas con puestos de autoridad, esto con el fin de minimizar posibles riesgos en la Administración Pública y su red de relaciones con proveedores de bienes y servicios.

Los objetivos específicos que persigue la conferencia son:

1. Conocer el concepto de conflicto de interés.
2. Revisar los tipos de conflictos de interés.
3. Debatar sobre las actuaciones comunes que se consideran generadores de conflictos de interés.
4. Reflexionar sobre el conflicto de interés y la prevención de la corrupción.

En su artículo Arroyo Chacón, Jennifer Isabel (2018), “El deber de gestionar el riesgo de conflictos de intereses en la administración pública”. En: *Administrar Lo Público* 5, 1(1), pp. 38-61 CICAP-UCR, ISBN 978-9968-932-26-4, la autora al estudiar la normativa jurídica nacional e internacional, así como la normativa técnica vinculada con la evaluación de riesgos, es contundente al establecer que sí existe la obligación de las administraciones públicas de gestionar el riesgo de todo tipo de conflictos de intereses a lo interno de la organización.

Por ello, el trabajo sistemático de recolección de datos, su análisis, interpretación y planteamiento teórico en el campo de la gestión de riesgos es imprescindible para una mejor gobernanza institucional, particularmente, cuando esos riesgos pueden estar

---

<sup>3</sup> Jennifer Isabel Arroyo Chacón. Abogada, auditora y administradora pública. Universidad Estatal a Distancia (UNED). [info@profesorajenniferarroyo.com](mailto:info@profesorajenniferarroyo.com)

asociados a conflictos de interés en la función pública, ya que, si bien existen declaraciones de bienes por parte de altos jerarcas, aún se desconocen cuáles pueden ser sus relaciones políticas y comerciales que afecten las decisiones administrativas.



En la conferencia, se logra comprender que un conflicto de interés puede ser tanto institucional como personal, por ello, se debe entender como una “situación determinada en que se da una contraposición entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público; cuando éste tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta del ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales”.

Como lección aprendida de la investigación realizada, Costa Rica no cuenta con una definición sobre conflicto de interés, por lo cual, debe recurrirse a definiciones -como la anterior- realizadas por entes internacionales como la OCDE.

Como aporte teórico de la investigadora Arroyo-Chacón, se propone la siguiente definición:

**Conflicto de interés:** “se configura conflicto de interés cuando existe contraposición de los intereses públicos que debe perseguir la persona

funcionaria pública con los intereses privados que posea de manera directa o bien, por medio de sus familiares y/o relaciones comerciales o civiles, entendiendo que el origen del interés puede versar sobre elementos pecuniarios, personales o de cualquier otro tipo, en donde su interés personal se vea beneficiado o perjudicado por la decisión que tome en ejercicio del cargo público que desempeña, con lo cual se podría violentar la objetividad e imparcialidad en su decisión”.

Por ende, es importante reconocer que el riesgo de conflicto de interés puede darse durante el ejercicio del cargo y en situaciones posteriores, ya que, siendo funcionario público tiene acceso y hace uso de información privilegiada, obtenida en ejercicio de su cargo, en beneficio propio o de un tercero; y si deja de trabajar en la organización, el conflicto se presenta cuando interviene directa o indirectamente en favor de intereses privados ante el órgano público para el cual desempeñó funciones o que mantenga un relacionamiento cercano, durante los seis meses o un año posteriores a la finalización del vínculo.

La investigadora Arroyo-Chacón concluye que es importante considerar el conflicto de interés en la lucha contra la corrupción, incorporando acciones tanto preventivas como sancionatorias, que incidan incluso sobre el sector privado, y sobre todo, donde las organizaciones públicas pongan en práctica códigos de ética y códigos de conducta que fortalezcan la transparencia y las buenas prácticas gubernamentales.

## Jornadas de Investigación CICAP

Intervenciones Públicas: su sistematización y contribuciones a la Administración Pública

# Gestión del riesgo de conflicto de interés en la Administración Pública

*Jennifer Isabel Arroyo Chacón*



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Evaluación de la  
Administración Pública

11 de julio de 2018  
San José, Costa Rica

## Agenda



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Evaluación de la  
Administración Pública

- ¿Qué es un conflicto de interés?
- ¿Qué tipos de conflictos de interés existen?
- ¿Hasta donde llega la responsabilidad de la administración ante los conflictos de interés?
- ¿Por qué es importante investigar sobre los diferentes tipos de conflicto de interés?
- Preguntas y Comentarios



# ¿Qué es un conflicto de interés?

Tipificación de la conducta

## Conflicto de interés

- 1. Conflictos de interés institucionales
- 2. Conflictos de interés personales.

- La legislación costarricense carece una definición.

Situación determinada en que se da una contraposición entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público; cuando éste tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta del ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales.

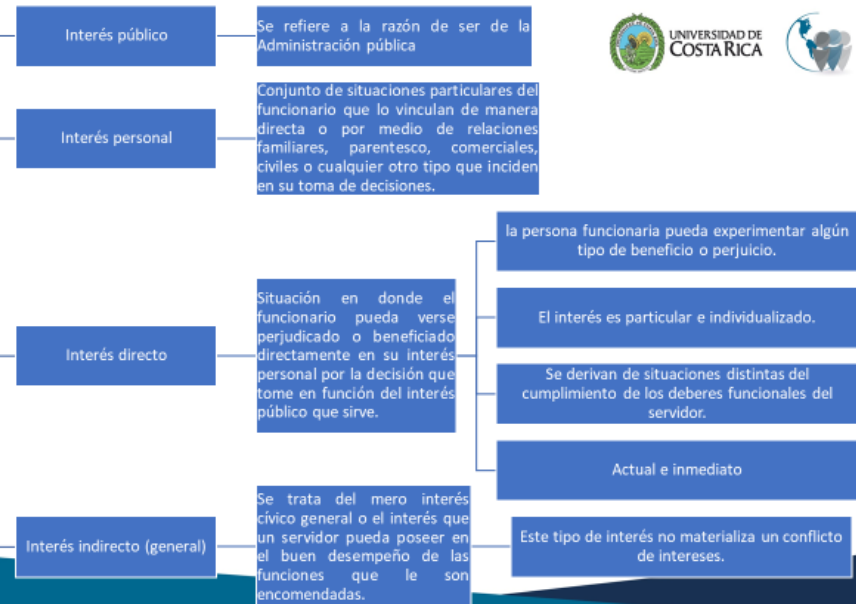
(OCDE)



# ¿Debe ser necesariamente un interés pecuniario y directo?

Tipo de interés

## Tipos de interés



## Definición propuesta



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

- Se configura conflicto de interés cuando **existe contraposición de los intereses públicos** que debe perseguir la persona funcionaria pública con los **intereses privados** que posea **de manera directa** o bien, **por medio de sus familiares y/o relaciones comerciales o civiles**, entendiendo que el origen del interés puede versar sobre elementos **pecuniarios, personales o de cualquier otro tipo**, en donde su interés personal **se vea beneficiado o perjudicado por la decisión** que tome en ejercicio del cargo público que desempeña, con lo cual se podría **violentar la objetividad e imparcialidad** en su decisión.

### Tipos de conflictos de interés

Reales o ciertos

Situaciones en las que materializa el conflicto por existir una contraposición entre los intereses personales del funcionario y los intereses públicos que debe tutelar, siendo un interés directo y, por ende, se encuentra tipificado como conflicto en una norma de carácter jurídico, que lo sanciona administrativa, civil e incluso penalmente.

Potenciales

Situaciones en las cuales si bien no se ha vulnerado una norma jurídica existe un alto nivel de riesgo de que llegue a materializarse un conflicto de interés real en el futuro.

Aparentes

Situación que carece de algún elemento para configurarse como real o cierto, en consecuencia, queda fuera de la tipificación de la norma; no obstante, por su intensa cercanía con el cuadro fáctico tipificado da la "apariencia" de ser un conflicto real o cierto.

Percibidos

Situaciones que se escapan de las tipificadas en el ordenamiento jurídico como conflicto real, pero que por su cercanía es percibido por terceros como tal, pues el elemento faltante no resulta evidente, proyectando una imagen pública de conflicto de interés y, por tanto, de ilegalidad.

CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública



# Situaciones típicas de conflictos de interés

Durante y después del ejercicio del cargo.



## Durante el ejercicio del cargo

- Hacer uso de información privilegiada, obtenida en ejercicio de su cargo, en beneficio propio o de un tercero
- Actuar directa o indirectamente como asesor, consultor, intermediario o similar de intereses privados respecto a la entidad pública para la cual ejerce un cargo público.
- Conceder beneficios a su cónyuge, compañero, familiar hasta tercer grado de consanguinidad o persona jurídica en la cual participe directamente el funcionario o cualquiera de los familiares citados, en virtud del cargo público que ocupa.
- Recibir regalías o cualquier tipo de beneficio de personas que tengan interés directo en los asuntos que debe resolver en virtud de su cargo.
- Prestar servicios de forma permanente o eventual a empresas cuya actividad sea controlada, fiscalizada o regulada por la entidad a la cual presta servicios.
- Ejercer directa o indirectamente actividades que resulten incompatibles con las funciones que poseen en su cargo público.
- Recibir pago de servicios, viáticos o similares de cualquier fuente externa como proveedor o tercero vinculado con la entidad pública para la cual labora.
- Aceptar o emitir cartas de recomendación, haciendo uso de su cargo, en beneficio de personas o grupos específicos, para procurar nombramientos, ascensos u otros beneficios.
- Utilizar recursos o fondos públicos para la promoción de partidos políticos por medios tales como campañas publicitarias, tarjetas, anuncios, espacios pagados en medios de comunicación, partidas del presupuesto de la República, compra de obsequios, atenciones o invitaciones, para beneficio de personas o grupos específicos.



## Posteriores al ejercicio del cargo



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Hacer uso de información privilegiada obtenida en virtud del ejercicio del cargo público, incluso después de haber dejado el puesto.
- Prestar directa o indirectamente cualquier tipo de servicio a persona física o jurídica con que haya establecido una relación en virtud del cargo público que desempeñó durante los 6 meses/un año posteriores a la finalización del vínculo con el ente público
- Aceptar un cargo de administrador, asesor o establecer un vínculo profesional con persona física o jurídica que desempeñe una actividad relacionada o sea competencia del ente público con el cual mantuvo un vínculo en los 6 meses/un año, posteriores a la finalización del mismo.
- Intervenir directa o indirectamente en favor de intereses privados ante el órgano público para el cual desempeñó funciones o que mantenga un relacionamiento cercano, durante los 6 meses/ un año posteriores a la finalización del vínculo.
- Representar o asesorar a un privado ante el ente público para el cual desempeñó funciones en un caso del que tuvo conocimiento directo mientras ejercía la función pública, en cualquier momento.

## El conflicto de interés en la normativa internacional

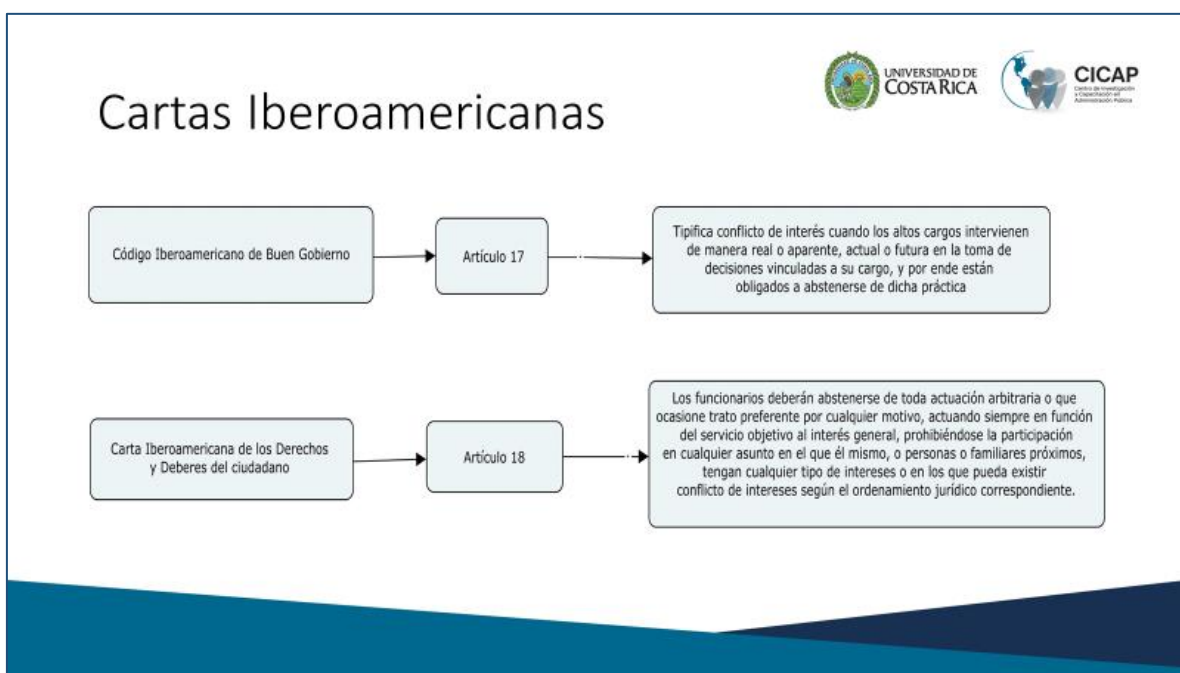
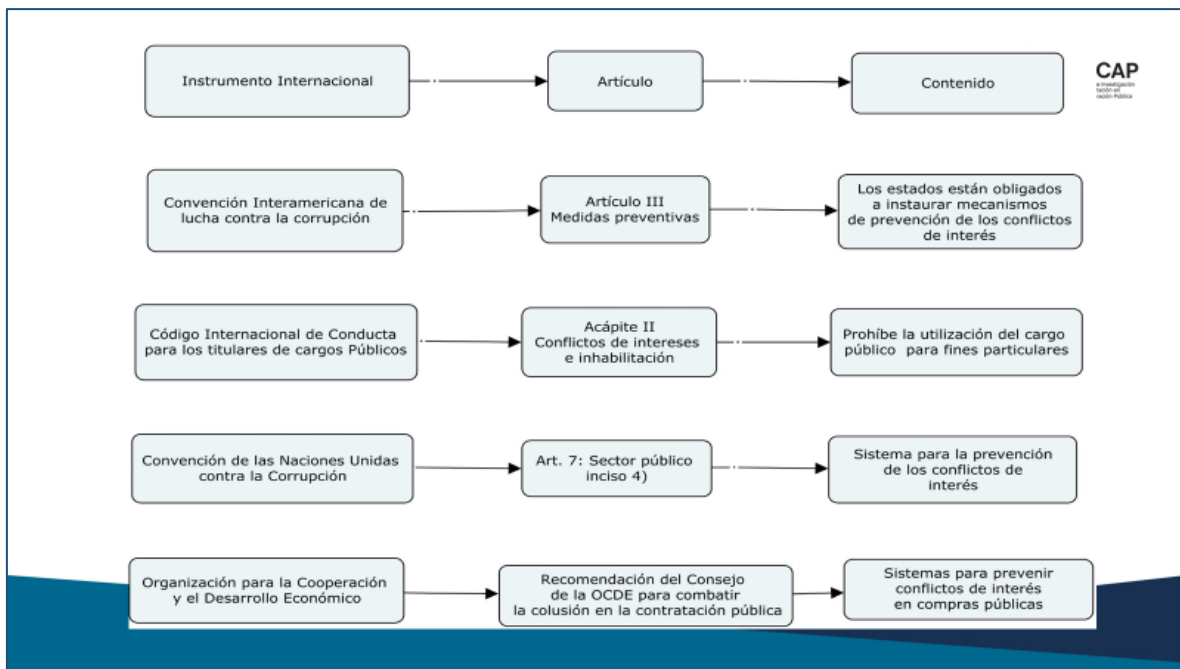


UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública





## El conflicto de interés en la normativa nacional



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

Instrumento	Artículos	Contenido
Ley N° 8422 denominada Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública	Artículo 38 incisos a), b) y c)	Tipificación como causal de responsabilidad administrativa contra el funcionario público que se encuentre en una situación de conflicto de interés sin abstenerse de conocer el asunto, independientemente del régimen de prohibición o inhabilitación que le aplique
Ley de Contratación Administrativa	Artículos 22 y 22 bis	Establece las prohibiciones para contratar con el Estado, dentro de ellas situaciones de conflictos de interés reales.
Directrices Generales sobre Principios y Enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores	1.4 Conflicto de interés	Situaciones de conflictos de interés dirigidas a los jefes.
	2. 1 Conflictos de interés	Situaciones de conflictos de interés dirigidas a los auditores



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

¿Cuáles son las deficiencias de nuestro modelo jurídico en tema de conflictos de interés?



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- La normativa solo se enfoca en conflictos de interés reales o ciertos, es omisa en los demás tipos de conflictos.
- La normativa citada resulta insuficiente pues no cubren todos los supuestos en que se presentan conflictos de interés.
- Carece de una regulación más estricta para las situaciones que se producen después de que la persona funcionaria ha dejado el cargo público.
- El régimen de prohibiciones de la Ley de contratación es simplemente insuficiente y no responde a la realidad de grupos económicos y demás modalidades modernas de contratación.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## ¿Por qué considerar el conflicto de interés en la lucha contra la corrupción?

¿Cuál es el papel del sector privado?

## Razones para abordar la temática



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

### Preventivas

- Un régimen de prohibiciones, inhabilitaciones, excusas, recusaciones y similares fuerte, en la temática de conflictos de interés, no solo reales, sino también potenciales, aparentes y percibidos permite prevenir actos de corrupción.

### Sancionatorias

- Un régimen sancionatorio adecuado, que sancione el incumplimiento al régimen preventivo refuerza la lucha contra la corrupción del incumplidor y la labor ejemplificante en los demás funcionarios públicos.

¿Cuáles instrumentos se pueden utilizar para abordar esta temática?



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

Instrumento	Función	Normas internacionales que lo recomiendan
Códigos de ética y de conducta	Debe tipificar claramente las conductas a las que deben abstenerse de incurrir el personal de una entidad, según el cargo que ocupe, y las acciones que debe tomar para informar a la administración de la situación	Convención Interamericana de lucha contra la corrupción de la OEA. Artículo 1 Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Artículo 8 Códigos de conducta para funcionarios públicos
Contratación administrativa	Los Estados deben tipificar las situaciones que se consideran conflicto de interés en materia de compras públicas, promuevan la transparencia, la amplia participación de oferentes y la publicidad en los procesos de compra y establezcan procedimientos para evitar que los intereses privados priven sobre los públicos	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Artículo 9. Contratación pública y gestión de la hacienda pública Convención Interamericana de lucha contra la corrupción 5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública Las contrataciones públicas deben fomentar la sana competencia.

Instrumento	Función	Normas internacionales que lo recomiendan
Sector privado	El conflicto de interés se materializa por la contraposición del interés particular del funcionario con el interés público que representa, de allí la necesidad de incluir regulación para este sector cuando se vincule con el Estado.	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Artículo 12. Sector privado Recomendación del Consejo de Contratación Pública (OCDE) en su recomendación tercera referente a la integridad de los sistemas de contratación pública. III. RECOMIENDA
Declaración de conflictos de interés	Destaca, como instrumento de prevención de la corrupción, la declaración de conflictos de interés al ser una declaración jurada que deben llenar quienes ocupan aquellos cargos que resultan más susceptibles de verse expuestos en situaciones de este tipo, que les permite a los órganos de control instaurar mecanismos para verificar que no se haya materializado una situación de conflicto.	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción Art. 8 y 9 inc) e.

## Contenido

### Datos personales del declarante

Actividades realizadas en los últimos 12 meses: Debe indicar el tipo de actividad, la entidad para la cual la ejecutó y la remuneración recibida

Otras actividades profesionales ejercidas en forma paralela a la función pública.

Situaciones que suscitan conflicto de intereses:

4.1 Indicar si actuó profesionalmente o recibió apoyo financiero de persona física o jurídica que realiza actividad en un área o materia afín a la competencia profesional del cargo público que ocupa. En caso afirmativo deberá indicar identificación de la persona física o jurídica, las actividades realizadas y las medidas tomadas para prevenir situaciones de conflicto de interés.

4.2 Indicar si es socio o afiliado a una persona jurídica con o sin fin lucrativo o a una persona física que realiza actividad en un área o materia afín a la competencia profesional del cargo público que ocupa. En caso afirmativo deberá indicar identificación de la persona física o jurídica, porcentaje de participación en la persona jurídica y las medidas tomadas para prevenir situaciones de conflicto de interés.

- 4.3 Indicar si es socio o afiliado a persona jurídica con o sin fines de lucro que es contratista del Estado o recibe recursos o incentivos estatales de algún tipo. En caso afirmativo deberá indicar identificación de la persona física o jurídica, porcentaje de participación en la persona jurídica y las medidas tomadas para prevenir situaciones de conflicto de interés.
- 4.4 Indicar si antes de asumir el cargo público ha invertido en activos cuyo valor pueden ser afectados por decisiones gubernamentales de las cuales posea acceso a información privilegiada en razón de su cargo. En caso afirmativo deberá indicar el tipo de inversión realizada, el valor de la misma, y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.
- 4.5 Indicar si posee parentesco hasta tercero o cuarto grado de consanguinidad o afinidad con persona que posea vinculación con el área para la cual ocupa el cargo público. En caso afirmativo deberá señalar el nombre del pariente, entidad para la cual trabaja y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.
- 4.6 Indicar si posee parentesco hasta tercero o cuarto grado de consanguinidad o afinidad con persona que posea sea socio a persona jurídica vinculada con el área para la cual ocupa el cargo público. En caso afirmativo deberá señalar el nombre del pariente, entidad para la cual trabaja y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés. En caso afirmativo deberá señalar el nombre del pariente, identificación de la sociedad de la cual es socio y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.
- 4.7 Indicar si posee parentesco hasta tercero o cuarto grado de consanguinidad o afinidad con persona que trabaja en un órgano o institución pública, con la cual, por razón del cargo, debe mantener relación institucional. En caso afirmativo indicar el nombre del pariente, órgano o institución pública para la cual labora y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.
- 5. Cualquier otra situación que podría generar una situación de conflicto actual o futura.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

## ¿Qué debe hacer la Administración ante los conflictos de interés?

¿La administración debe valorar solamente los conflictos de interés reales?



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

## Gestionar el Riesgo



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

**Riesgo** Probabilidad de que ocurran eventos que tendrían consecuencias sobre el cumplimiento de los objetivos fijados

**Incidente** Incidente o situación que podría ocurrir en un lugar específico en un intervalo de tiempo particular

**Impacto** Repercusión sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales.

## Propuesta



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

- La Administración pública debe incluir dentro del abanico de riesgos a gestionar las situaciones de conflictos de interés.
- Nótese que esta valoración de riesgos no debe limitarse a los conflictos de interés reales, en donde se configura una violación al ordenamiento jurídico, sino que debe ampliarse para incluir aquellos que en un futuro podrían llegar a hacerlo –potenciales- y aquellos que dan la apariencia de ser un conflicto de interés –potenciales-, y también los que son apreciados por la ciudadanía –percibidos- como situaciones de conflicto de interés aun cuando no sean reales, por la probabilidad de ocurrencia y el impacto que poseen en la organización, todo con el fin de que se establezcan medidas de control que permitan detectar y sancionar los conflictos reales y ciertos, pero igualmente, estableciendo medidas para evitar los conflictos potenciales y los percibidos como tales de parte de la ciudadanía, aun cuando no se materialicen y se constituyan como conflictos reales.



## Análisis



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



## Periódica y completa



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Dicho análisis debe realizarse por cada situación de riesgo de conflicto de interés y por cada tipo de impacto con el fin de que la administración determine aquellas situaciones de riesgo y las priorice según su nivel: intolerable, alto, medio y bajo, y comience a establecer mecanismos de control para cada uno, empezando por las situaciones de riesgos intolerables.

La evaluación de riesgos es una tarea periódica, por lo que constantemente se deben verificar las situaciones estudiadas y los efectos de cambios de nombramiento en los puestos claves, a fin de ajustar los mecanismos de control implementados, los cuales, si bien no son una garantía en sí mismos, resulta indudable que contribuyen a minimizar la probabilidad de ocurrencia de una situación irregular.





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

## Conclusiones

- La legislación costarricense posee importantes vacíos en la regulación de los conflictos de interés.
- Toda institución esta expuesta a sufrir conflictos de interés de cualquier tipo, de tal manera, que es obligación de la Administración incluir este tópico en su valoración de riesgos.
- Identificar el tipo de conflicto de interés que se trate: reales, ciertos, potenciales y aparentes, determinar su nivel de riesgo, en virtud de su probabilidad e impacto, dentro de la evaluación de riesgos institucional a fin de establecer los mecanismos de control adecuados para gestionarlos correctamente.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

## ¿Por qué es importante investigar sobre los distintos tipos de conflictos de intereses?

¿Cuál es el rol de la Administración ante los conflictos de interés?



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

- Los conflictos de interés están presentes de manera frecuente en todas las administraciones públicas. El conflicto por sí mismo no es un acto de corrupción, si se gestiona adecuadamente se evita que se materialice una situación irregular. El problema es cuando se carecen de mecanismos adecuados para atenderlos, y en ese caso se da pie a actos de corrupción y favoritismos que no corresponden a la buena gestión pública.
- El tema es incipiente en nuestra legislación, pero de urgente necesidad de abordaje y estudio. Se convierte en mecanismos solapados de cometer actos de corrupción que no son acordes con una administración pública transparente y ética.

## *Sobre la autora*



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

- Doctoranda en Derecho de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Doctorando en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- Abogada, Contadora Pública Autorizada (auditora) C.P.A, y Administradora Pública.
- Maestría en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública de la Universidad de Costa Rica.

Incorporada al Colegio de Abogados y Abogadas, al Colegio de Contadores Públicos y al Instituto de Auditores Internos de Costa Rica, certificada en Normas Internacionales de Auditoría (NIAS) y Certificada en Mediación y Conciliación Judicial.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Administración Pública

Esta presentación ha sido realizada por **Jennifer Isabel Arroyo Chacón** en el marco de las Jornadas de Investigación CICAP 2018 y su proyecto de investigación B8176 "Intervenciones Públicas: su sistematización y contribuciones a la Administración Pública".

Las opiniones aquí planteadas por la autora no necesariamente expresan el parecer del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Este documento se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y se publica con una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](#).



Para saber más:

[www.cicap.ucr.ac.cr](http://www.cicap.ucr.ac.cr) | [cicap@ucr.ac.cr](mailto:cicap@ucr.ac.cr) | [www.facebook.com/cicapucr](https://www.facebook.com/cicapucr) | +506 2511-3748

# Reforma Administrativa del Estado

Andrea Gallegos-Rodríguez y Rolando Bolaños-Garita <sup>4</sup>

Tema aprobado: 26/04/2018

Conferencia presentada: 08/08/2018

## Introducción

Por Esteban O. Mora-Martínez,  
compilador

El tema de Reforma del Estado se ha identificado más como una noción de reducción del tamaño del Estado con implicaciones sobre la cantidad de sus instituciones, en lugar de procesos de mejora continua en búsqueda de la eficiencia, eficacia y oportunidad de respuesta para resolver los problemas y necesidades públicas.

Los investigadores Gallegos-Rodríguez y Bolaños-Garita, muestran los principales resultados de un análisis comparativo en el marco de la Reforma del Estado a partir del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública en Costa Rica, colocando en el eje central la estructura y dimensiones del Poder Ejecutivo y las Instituciones Autónomas, y partiendo de la dirección gubernativa como mecanismo para orquestar la constelación de instituciones públicas actuales y futuras y, modernizar el andamiaje administrativo.

En la conferencia abordan cuatro objetivos para involucrar a las personas en una mejora sustancial de la gestión públicas:

1. Contrastar el esquema costarricense con el español en materia de organización y dirección gubernativa.
2. Enfatizar en el esquema gubernativo costarricense.
3. Analizar los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública.
4. Reflexionar sobre la Reforma Administrativa del Estado.

Los autores en su artículo Gallegos Rodríguez, Andrea y Bolaños Garita, Rolando (2018), “El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública en Costa Rica: un análisis comparativo en el marco de la Reforma del Estado”. En: *Administrar Lo Público* 5, 1(1), pp. 109-129 CICAP-UCR, ISBN 978-9968-932-26-4, argumentan que algunas tendencias (políticas) darán mayor o menor énfasis a aspectos tales como el tamaño del aparato estatal, el nivel de gasto público, el estímulo al desarrollo macroeconómico, entre otras.

Sin embargo, enfatizan en que son pocas, por no decir nulas, las veces en que “...desde un congreso ideológico hasta la formulación de un programa de gobierno, preste atención a la búsqueda de una mejor articulación y sincronía

---

<sup>4</sup> Andrea Gallegos Rodríguez. Licenciada en Derecho y funcionaria pública de carrera. Rolando Bolaños Garita. Doctor en Ciencias de la Administración, funcionario público de carrera e investigador de la ECA-UNED.

interinstitucional por medio del principio administrativo de dirección.”

Así, la reforma del Estado es un tema que se debe tratar con profundo cuidado, donde el paradigma de si el tamaño del Estado es importante se tiene que abordar con responsabilidad, pues no se vale decir que por ser 330 instituciones públicas éste es muy grande y deben cerrarse algunas de ellas, pues lo primero que hay que hacer es analizar la composición de éstas por su naturaleza jurídica y, a partir de ahí, tomar decisiones basadas en evidencia, indicadores de eficiencia, eficacia, calidad y adaptación a las necesidades sociales.



En la conferencia impartida por los investigadores Gallegos-Rodríguez y Bolaños-Garita, se amplió el tema y su discusión, partiendo del hecho de que han sido varios los momentos en que el tema de la Reforma del Estado es abordado no como un medio para mejorar la prestación de los servicios a la ciudadanía y los habitantes del país, sino como un fin en sí mismo, donde “se denota una concentración en, principalmente, la estructura y dimensiones del Poder Ejecutivo y las Instituciones Autónomas”.

En su exposición en función de sus hallazgos investigativos, publicados en *Administrar Lo Público V*, con un análisis

entre la realidad criolla y la ibérica en materia de organización y dirección gubernativa, buscan que éste sirva de punto de inflexión para aquellos que:

- a) viven proclamando la imperiosa necesidad de una nueva Constitución Política;
- b) propongan reformas del Estado carentes de armonía con el contexto burocrático actual;
- c) emitan “directrices” gubernativas en demasía;
- d) proclamen la adhesión a la OCDE sin previamente identificar los puntos fuertes y débiles que presenta nuestra Administración Pública; y
- e) consideren que la “Gerencia Pública” sólo es factible al trasplantar la visión, los procesos y el personal de la empresa privada a las instituciones públicas.

Así, explican que el esquema gubernativo costarricense contiene elementos constitucionales y legales que permiten la organización y dirección gubernativa, donde, tanto la Constitución Política de la República de Costa Rica como la Ley General de la Administración Pública (No. 6227), buscan una organización eficiente y poseen lineamientos para la dirección de las instituciones que permitan lograr los fines públicos.

No obstante, los investigadores Gallegos-Rodríguez y Bolaños-Garita, concluyen en que aún “no existe una norma que aglutine el Proceso Administrativo (Dirección, Planificación, Organización, Control y Evaluación) como eslabones inseparables para brindar coherencia, y sobre todo, sistematicidad, al aparato estatal”.

## Jornadas de Investigación CICAP

Intervenciones Públicas: su sistematización y contribuciones a la Administración Pública

### El proyecto de Ley Orgánica en la Administración Pública en Costa Rica: un análisis comparativo en el marco de la Reforma del Estado

Andrea Gallegos Rodríguez

Rolando Bolaños Garita



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Experiencia en  
Administración Pública

08/08/2018  
San José, Costa Rica

### Agenda



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Experiencia en  
Administración Pública

- ¿Por qué es importante investigar sobre Reforma del Estado?
- Resultados investigativos
  - El esquema gubernativo español
  - El esquema gubernativo costarricense
- Los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP)
- Conclusiones
- Preguntas y Comentarios

## ¿Por qué es importante investigar sobre Reforma del Estado?

Han sido varios los momentos en que el tema de la Reforma del Estado es abordado no como un medio para mejorar la prestación de los servicios a la ciudadanía y los habitantes del país, sino como un fin en sí mismo.

Se denota una concentración en, principalmente, la estructura y dimensiones del Poder Ejecutivo y las Instituciones Autónomas.

Es extraña –por no decir única– la tendencia que, desde un congreso ideológico hasta la formulación de un programa de gobierno, preste atención a la búsqueda de una mejor articulación y sincronía interinstitucional por medio del principio administrativo de *Dirección*.

Por lo tanto, desarrollamos un análisis entre la realidad criolla y la ibérica en materia de organización y dirección gubernativa, buscando que éste sirva de punto de inflexión para aquellos que:

1) viven proclamando la imperiosa necesidad de una nueva Constitución Política;



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- 2) propongan reformas del Estado carentes de armonía con el contexto burocrático actual;
- 3) emitan “directrices” gubernativas en demasía;
- 4) proclamen la adhesión a la OCDE sin previamente identificar los puntos fuertes y débiles que presenta nuestra Administración Pública;
- 5) consideren que la “Gerencia Pública” sólo es factible al trasplantar la visión, los procesos y el personal de la empresa privada a las instituciones públicas.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Resultados investigativos

### El esquema gubernativo español:

#### *LEY 6/1997 DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (LOFAGE)*

- Se basa en un Estado autonómico
- Habla de una Administración General del Estado (AGE) como un todo multi-orgánico y multinivel
- Todas las dependencias u organismos públicos dependen, directa o indirectamente, de un Ministerio





### *LEY 50/1997 DEL GOBIERNO*

- Establece como uno de los principios que configuran el funcionamiento del Gobierno, el de dirección presidencial
- Se reitera la supeditación de los Secretarios a los Ministros

### *LEY 40/2015 RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO*

- Se emite con fundamento en el informe que la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)
- La Ley 50/1997 del Gobierno no se deroga y se mantiene la separación entre el ámbito político (Poder Ejecutivo) y el ámbito institucional multi-orgánico (Administración Pública)



- Se reordenan parcialmente las competencias entre los órganos superiores (Ministros y Secretarios de Estado) y los directivos (Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales) de los ministerios.
- Se endurecen las condiciones para la creación de organismos públicos y se preceptúa una participación más contundente del Ministerio de Hacienda y Administración Públicas.
- Establece la posibilidad de determinar vía Real Decreto, las competencias, estructura administrativa, medios materiales y personales de los Ministros sin cartera.
- Se acentúa el andamiaje estructural y funcional de las Administraciones Públicas al aclarar aspectos que deben considerarse estratégicos y de impacto político-administrativo.



- Se acentúa el andamiaje estructural y funcional de las Administraciones Públicas al aclarar aspectos que deben considerarse estratégicos y de impacto político-administrativo:
  - El establecimiento de competencias para los organismos públicos
  - La conformación y funcionamiento de los órganos colegiados
  - Las responsabilidades inherentes de quienes sirvan en las Administraciones Públicas
  - El uso de medios electrónicos al servicio del aparato estatal
  - La organización administrativo-jerárquica y territorial de la AGE
  - La organización y funcionamiento del sector público institucional



## Resultados investigativos

### El esquema gubernativo costarricense:

Tabla 1

*Elementos constitucionales y legales para la organización y dirección gubernativa*

NORMA	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN
Constitución Política	Artículos 9, 55, 73, 84, 99, 105, 130, 141, 147, 152, 168, 183, 185, 188 y 189.	Artículo 140 incisos 8 y 18.
Ley General de la Administración Pública 6227	Artículos 1, 21, 22, 23, 24.	Artículos 26, 27, 28, 98, 99 y 100 y 105.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Continúa sin concebirse la Administración Pública como un macro-sistema.
- No existe una norma que aglutine el Proceso Administrativo (Dirección, Planificación, Organización, Control y Evaluación) como eslabones inseparables para brindar coherencia, y sobre todo, sistematicidad, al aparato estatal.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

### *LOS PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (LOAP)*

- Surge la iniciativa –Meoño– por agregar a la LGAP la capacidad de articular y dirigir de mejor forma las relaciones inter-gubernativas, con especial atención en aquellas entre la Administración Central y la Descentralizada.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

### *Consideraciones relativas al Expediente Legislativo 14.483*

- Sitúa el proyecto como una reestructuración de la administración pública resulta equívoco, ya que no se está modificando la estructura estatal.
- Debería aclarar cómo dirigir las instituciones públicas, e igualmente, la manera en que interrelacionarán para lograr el desarrollo nacional en los campos de actividad administrativa necesarios: educación, salud, seguridad ciudadana, desarrollo agroalimentario, infraestructura nacional.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- No establece o aclara términos de eficiencia y eficacia.
- Indica que el Presidente de la República definirá los Ministerios Rectores de cada Sector.
- Instituye los Secretarios Ministeriales al contrario de los actuales Viceministros, asignándoles la competencia de: *"Dirigir, coordinar, y, en general conducir el subsector a su cargo"*
- Crea la extraña figura del Coordinador Regional que, según lo prescrito en el proyecto, sería impuesto por el Presidente y por el Ministro de la Presidencia.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- La asignación de competencias a los Ministerios vía decreto ejecutivo no resulta prudente.
- Sujetar el PND a aprobación legislativa resulta contraproducente.
- Informe del profesor Luciano Parejo Alonso, Catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid, presenta falencias importantes sobre la realidad político-administrativa nacional, por ejemplo:
  - AGE
  - Principio de Unidad de la Administración Pública
  - Instancias con descentralización instrumental
  - Estructura de las Empresas públicas según el “Pacto Social”



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

### *Consideraciones relativas al Expediente Legislativo 19.405*

- Se indica que el proyecto: *“...precisa la definición y las tipologías de todas las administraciones públicas existentes en el país...”*
- Indica que tal propuesta legislativa busca definir claramente: *“...la dirección del Poder Ejecutivo sobre las municipalidades”*
- Se indica: *“...Las administraciones públicas se organizan en una pluralidad de centros de acción, sean estos entes u órganos...”*

- Igual que el anterior, incurre en el equívoco de considerar Ministerios Rectores de Sector.
- Se incluyen inconsistencias institucionales como el caso de los Entes públicos, los cuales se definen como “...funcionalmente descentralizados...” pero que “...no gozan de la autonomía de rango constitucional definida por el artículo 188 de la Constitución Política.”
- Se replica la Delegación intersubjetiva, que permite la delegación temporal de competencias entre instancias públicas **sin mediar ley que lo permita**.

## Conclusiones

El caso costarricense no podemos ubicarlo aún dentro del “nuevo institucionalismo”:

(...) combina las preocupaciones por el papel del Estado en la sociedad y el interés por las leyes del derecho constitucional, sin olvidarse del papel jugado por los individuos en la política. El resultado de dicha mezcla es un marco teórico que puede explicar cómo las instituciones ayudan a generar las decisiones que toman los políticos y cómo y por qué éstos mantienen o transforman tales instituciones.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

La falta de claridad jurídica y conceptual impide aún generar propuestas sintonizadas con el entorno criollo.

Se incurre en la generación de intenciones legislativas que:

- 1) Semejan más un *collage*
- 2) Resultan abstractas –sino que incomprensibles– y dificultosas de llevar a la práctica
- 3) No engarzan la Administración Pública dentro de la Teoría General de Sistemas, impidiéndoles concebir propuestas que incluyan los Principios de *Dirección* y *Organización*.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Preguntas y comentarios

## *Sobre el(la) autor(a)*



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Capacitación en  
Administración Pública

- Andrea Gallegos Rodríguez. Licenciada en Derecho y funcionaria pública de carrera. Ha laborado en los Ministerios de Seguridad Pública, Trabajo y Seguridad Social, Economía Industria y Comercio, Ciencia y Tecnología, y Gobernación.
- Rolando Bolaños Garita. Doctor en Ciencias de la Administración, funcionario público de carrera e investigador de la ECA-UNED. Ha laborado en los Ministerios de Salud, Seguridad Pública y Gobernación.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Capacitación en  
Administración Pública

Esta presentación ha sido realizada por **Andrea Gallegos Rodríguez y Rolando Bolaños Garita** en el marco de las Jornadas de Investigación CICAP 2018 y su proyecto de investigación B8176 "Intervenciones Públicas: su sistematización y contribuciones a la Administración Pública".

Las opiniones aquí planteadas por los autores no necesariamente expresan el parecer del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Este documento se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y se publica con una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](#).



Para saber más:

[www.cicap.ucr.ac.cr](http://www.cicap.ucr.ac.cr) | [cicap@ucr.ac.cr](mailto:cicap@ucr.ac.cr) | [www.facebook.com/cicapucr](https://www.facebook.com/cicapucr) | +506 2511-3748



# Aduanas y Comercio: retos y perspectivas

Rodolfo Arce-Portuguez<sup>5</sup>

Tema aprobado: 26/04/2018  
Conferencia presentada: 28/09/2018

## Introducción

Por Esteban O. Mora-Martínez,  
compilador

El CICAP por muchos años ha capacitado en temas de administración aduanera y de comercio exterior, incluso, es el precursor nacional de dicha temática, formalizando a mediados de la década de los años 90 del siglo XX la carrera de grado con ese mismo nombre en la Universidad de Costa Rica, a solicitud de la profesionalización de la función aduanera del Ministerio de Hacienda.

La exitosa inserción en los mercados globales de Costa Rica está asociada a ese proceso de formación e investigación que realiza la academia sobre los principales retos y perspectivas en materia de Aduanas y Comercio, dada la estrategia de inclusión de productos y servicios costarricenses en la economía global.

En la conferencia impartida por el investigador Arce-Portuguez, conocedor de esa experiencia, se hace una revisión reflexiva de las principales ideas y argumentos que han caracterizado a la Administración Aduanera, el Comercio

Exterior e Internacional en el país, así como sus retos y perspectivas.



Dentro de los objetivos que persigue la actividad se encuentran:

1. Conocer la evolución de la inserción comercial internacional costarricense.
2. Visualizar los retos en gestión aduanera y del comercio internacional.
3. Reconocer la importancia en el sistema aduanero de la merceología.
4. Reflexionar sobre las perspectivas del libre comercio: acuerdos y tratados.

En la conferencia se exponen los resultados de investigaciones como:

Arce Portuguez, Rodolfo (2017),  
Merceología: lenguaje universal del

---

<sup>5</sup> Rodolfo Arce-Portuguez. Doctor en Educación, Universidad Católica de Costa Rica. Profesor, Investigador y Coordinador de Programas en Aduanas y Comercio para la Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica y Universidad Autónoma de Centro América.

comercio y las aduanas. Primera edición. Imprenta Nacional, San José. ISBN 978-9977-58-473-7

Monge Valverde, Reinaldo y Arce Portuguez, Rodolfo (2017), *Merceología: estudio de las mercancías objeto de comercio internacional*. Segunda edición. Imprenta Nacional, San José. ISBN 978-9977-58-481-2

Arce Portuguez, Rodolfo y Mora Martínez, Esteban (2018), "Consecuencias teóricas del ingreso de Costa Rica a la OCDE: caso del comercio". En: Teuken Bidikay, *Revista Latinoamericana de Investigación en Organizaciones, Ambiente y Sociedad*. Vol. 9, Núm. 12, pp. 22

En ellas, el investigador plantea que los principales retos de las aduanas y el comercio exterior e internacional tienen que ver con la capacidad de país de insertarse en un mundo globalizado, altamente competitivo, con innovaciones en productos y servicios de forma vertiginosa así como la necesidad de contar con administraciones públicas aduaneras y hacendarias cada vez más eficientes.

Por ello, hace énfasis precisamente en factores como el control y fiscalización de mercancías por mecanismos no intrusivos, la necesidad de tomar acciones de cara al fraude fiscal en las importaciones, y lo urgente de modernizar la normativa nacional para estar acordes a las Aduanas del Siglo XXI.

Por ejemplo, hizo un llamado acerca de lo importante de la educación para tributar responsablemente desde edades tempranas, colocando a la educación fiscal como medida efectiva para el control del fraude y la evasión, en tiempos donde

la discusión fiscal tiene al país dividido: "si uno enseña a los niños el valor que produce el ser responsable con el pago de impuestos, eso va a contribuir a tener una mejor cultura tributaria y a la lucha contra el fraude".

Además, incluyó en su disertación la necesidad de velar por las normas éticas y morales del corredor de aduanas, sobre todo, porque éste es una "garantía de eficacia y agilidad en las declaraciones aduaneras de importación y exportación, realizando en nombre y por cuenta de sus clientes todos los trámites ante la Administración". Así, expuso clara y contundentemente las responsabilidades administrativas, penales, civiles, tributarias, morales y éticas de las actuaciones de los agentes aduaneros.

Se desprende entonces, que los agentes aduaneros están obligados a ser corresponsables como auxiliares de la función pública, del desarrollo del país, lo cual, requiere de fuertes principios éticos y morales, que permitan construir procesos expeditos y robustos para lograr las contribuciones a la calidad de vida de las personas.

Finalmente, incluyó el reto de la logística inversa como factor innovador en la gestión, tanto pública como privada, para hacer un uso eficiente y óptimo de los recursos, sobre todo, por la reducción en tiempos y costos, así como en el incremento en la seguridad de las mercancías, la competitividad país, la interoperabilidad y la automatización de las Aduanas en estos tiempos.

# Jornadas de Investigación CICAP

Intervenciones Públicas: su sistematización y contribuciones a la Administración Pública

## Aduanas y Comercio: Retos y Perspectivas

Rodolfo Arce Portugal



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Cooperación en  
Administración Pública

28/09/2018  
San José, Costa Rica

1



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Cooperación en  
Administración Pública

Aduana del Siglo XXI

**Modernización de  
las Aduanas**  
*Caso Aduana de  
Tijuana*

**Asistencia y  
Cooperación**  
*entre*  
*Autoridades*  
*Aduaneras y Sociedad*

**¿Control y  
Fiscalización**  
*en menoscabo de la*  
*Facilitación?*

Auditoría Aduanera

Logística y sus retos

**Normas Éticas y  
Cultura del Corredor  
de Aduanas**  
(Agente Aduanero)

2



## ADUANA DEL SIGLO XXI



### Objetivo de la Aduana del Siglo XXI



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Capacitación en Aduanas Públicas

*Favorecer el crecimiento y el desarrollo mediante la facilitación del comercio y el refuerzo de la seguridad en las fronteras.*

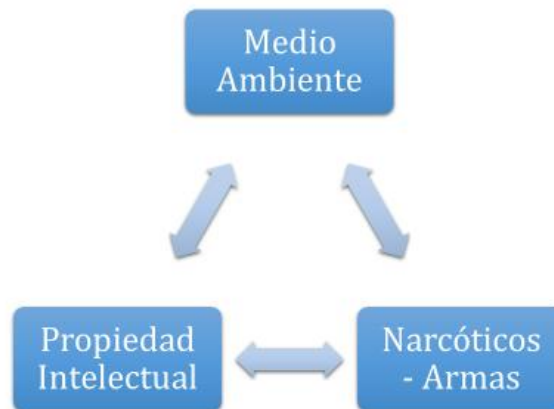
## Protección de la Sociedad



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



5

## Variables a Considerar



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



6

# Aduana del siglo XXI



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Con estructura y funciones en pro de alcanzar alta eficiencia y eficacia.
- Una estrategia para hacer frente a los desafíos que estas afrontan, de tal manera que se puedan satisfacer las necesidades futuras.
- Algunas recomendaciones sugeridas por la OMA son:
  1. El fortalecimiento de las operaciones.
  2. Control sobre la aplicación de la normativa aduanera, y fortalecimiento de las capacidades de aplicación de las mismas.
  3. Continuar con la evaluación de las opciones de financiación para las operaciones.
  4. Creación de un centro de Investigación.
  5. Creación de nuevas normas, cuando estas sean necesarias.



WORLD CUSTOMS ORGANIZATION  
ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

7

## Fundamentos de la Aduana del siglo XXI



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Aduanas  
mundialmente  
interconectadas.

Mejor control  
coordinado de  
fronteras.

Control de riesgo  
basado en  
inteligencia.

Asociación Aduanas-  
Empresas.

Aplicación de  
métodos,  
procedimientos y  
técnicas modernas  
de trabajo.

Tecnologías y  
herramientas  
instrumentales.

Facultades  
esenciales.

Servicio profesional.

Fortalecimiento de  
capacidades.

Integridad.

8

# Fundamentos de la Aduana del siglo XXI



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## 1. Aduanas conectadas a nivel mundial

- Cooperación entre las administraciones de aduanas, en tiempo real más estrecha entre las administraciones de aduanas y entre éstas y las empresas. El reconocimiento mutuo de controles y programas es indispensable.
- Aduanas conectadas resulta crucial para el modelo de gestión de cadenas logísticas internacionales ininterrumpidas

## 2. Mejor coordinación de la gestión en las fronteras

- Coordinación y la cooperación entre todas las autoridades y los organismos que intervienen en la seguridad en las fronteras
- Requisitos normativos aplicables a los pasajeros, las mercancías y los medios de transporte que atraviesan las fronteras.
- Concepto de Ventanilla única

9

# Fundamentos de la Aduana del siglo XXI



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## 3. Gestión de riesgos basada en la información

- Capacidad de asignar los escasos recursos a los procesos de riesgo más elevados, con el fin de determinar y reducir el riesgo en el plano operativo y en la gestión de las administraciones de aduanas.

## 4. Colaboración aduanas-empresas

- Creación de acuerdos estratégicos con operadores económicos fiables (Colaboración Mutuamente Beneficiosa)

## 5. Implantación de métodos de trabajo, de procedimientos y de técnicas Modernas

- Planteamientos innovadores modernos.

10



## Fundamentos de la Aduana del siglo XXI



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

### 6. Uso de tecnología y de instrumentos de alto rendimiento

- Uso de nuevas tecnologías emergentes para mejorar la tramitación, la gestión de riesgos, la información y la detección no intrusiva.

### 7. Atribución de poderes

- Disposiciones legislativas adecuadas que refuercen las prerrogativas en materia de lucha contra el fraude, la transmisión anticipada de datos y el intercambio de información tanto a nivel interno como internacional.

11

## Fundamentos de la Aduana del siglo XXI



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

### 8. Una cultura de servicio profesional basada en el conocimiento

- Adopción de un modelo basado en el conocimiento y orientado hacia el cliente, que incluya un alto grado de integridad, de coherencia, de transparencia, de honestidad y de equidad.

### 9. Refuerzo de capacidades

- Existencia de capacidades y aptitudes necesarias en las administraciones de aduanas para realizar todas las funciones de la forma más eficaz y rentable posible. Participación en programas e iniciativas de colaboración y formación.

### 10. Integridad

- Lucha contra la corrupción

12



# Modernización de las Aduanas

## *Caso Aduana de Tijuana*



### PITA



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Capacitación en Aduanas

Con la puesta en marcha del Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA) se busca realizar todas las transacciones de manera automática mediante la lectura de una tarjeta electrónica, y así obtener mejor aprovechamiento de los recursos humanos y financieros en los servicios aduaneros.

## Los cinco pilares fundamentales de PITA



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Automatizar procesos y ser asertivos en modelos de riesgo.
- Brindar certeza a los usuarios de comercio exterior sobre sus mercancías.
- Simplificar y estandarizar procesos mediante la mejoría en la infraestructura y el uso de tecnología.
- Apertura ante las necesidades y problemáticas que los usuarios de comercio exterior enfrentan.
- Liderazgo regional mediante la adopción de mejores prácticas y el intercambio de información.

15

## Estadísticas de México



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Para el año 2016 se realizaron más de 16.000 operaciones de Comercio Exterior por un valor aproximado a los \$761.000 millones de dólares.
- El 85% de las operaciones de comercio se realizaron con Estados Unidos de América.
- El País cuenta con 49 aduanas divididas de la siguiente manera:
- 21 fronteras, 17 marítimas y 11 interiores.

16

## Objetivo del Proyecto



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Automatizar el despacho  
aduanero de mercancía  
en carga



**60 puntos de revisión en las  
aduanas Fronterizas,  
Marítimas e Interiores del  
país.**

Fortalecer el control de  
vehículos de pasajeros en  
cruces fronterizos



**52 puntos de revisión.**

Eficientar la supervisión  
de aduanas y áreas del SAT  
mediante videovigilancia



**10 puntos de supervisión  
de Video-vigilancia.**

17



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

18



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Cooperación en  
Administración Pública



**Vídeo:** Aduana sin papeles en Tijuana, México. Programa PITA  
Enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=G3lQgFzsDW0>

19

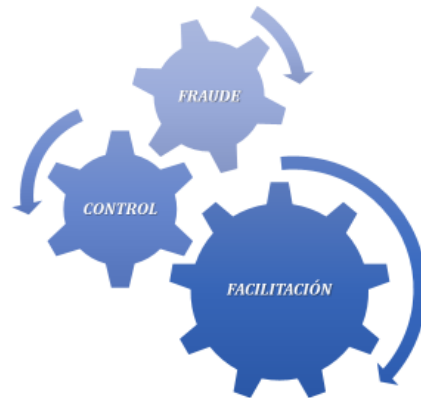


UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Cooperación en  
Administración Pública

## Asistencia y Cooperación *entre* Autoridades Aduaneras y Sociedad



20



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

¿Qué es el fraude?

21



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Manifestaciones del Fraude



22

## Consecuencias del fraude



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

La pérdida de  
ingresos para el  
Estado

Consecuencias  
desfavorables  
para la industria

Desorganización  
de mercados

Competencia  
desleal

Incidencias  
sociales

Riesgos para el  
consumidor

23

## Estructura recomendada para el control del fraude



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



El fraude aduanero se ha especializado, creándose formas de fraude en comercio internacional que exceden las posibilidades de control por una aduana durante el despacho, e incluso en la revisión a posterior documental.

24

## Elementos determinantes según tipologías del fraude



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Relaciones del  
importador/exportador  
con la empresa en origen  
o destinataria.

La colaboración de la  
empresa extranjera con el  
fraude: redes de  
empresas.

El ahorro para la empresa  
fraudulenta es o debe ser  
sustancial.

La utilización de papeles y  
documentación falsa:  
conocimientos de  
embarque,  
documentación de origen.

Infravaloración de  
mercancías.

25

## Elementos determinantes según tipologías del fraude



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

El pago de cánones y  
royalties (regalías).

Desvíos ficticios de  
comercio para evitar  
medidas arancelarias y  
comerciales.

Clasificación arancelaria  
incorrecta de mercancías  
para evitar medidas  
arancelarias y comerciales.

Facturas falsas.

Existe un mercado de oferta  
del fraude a las empresas  
de cualquier país,  
especialmente para sortear  
licencias y antidumpings.

Uso instrumental del  
blanqueo de capitales.

26





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Informe sobre el cumplimiento de la normativa aduanera que regula la determinación del **valor aduanero en importaciones**, utilizado por la Dirección General de Aduanas, específicamente en el tratamiento de los **cánones o derechos de licencia (royalties)**, en el periodo 2013 a 2017

Fuente: Contraloría General de la República



27

## Hallazgos de la Auditoría (2013-2017)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- 0,1% de las Declaraciones Únicas Aduaneras (DUAS) relacionadas a la importación definitiva de mercancías declararon cánones.
- 2 empresas declararon el 88% del total del canon.
- 89% de los importadores declararon un monto total de canon sobre el que se calcula los impuestos a pagar a nivel de aduanas, menor a los US\$1.000.
- 46% de los importadores lo hicieron por un monto menor a los US\$100.



28



## Hallazgos de la Auditoría (2013-2017)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- No se tiene definido el universo de empresas, sectores económicos, mercancías y operaciones aduaneras sujetas a cánones y derechos de licencia.
- No existe una base de datos actualizada y dinámica sobre las operaciones aduaneras por mercancía y por empresa que permita realizar una comprobación de los valores de precios unitarios de forma consistente entre mercancías idénticas o similares.
- Las bases de datos de precios de mercancías están incompletas y desactualizadas (en algunas variables el 75% de la información está ausente) y no se logra establecer criterios para determinar la razonabilidad del valor declarado de forma confiable.



29

## Hallazgos de la Auditoría (2013-2017)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- No se realizan estudios de inteligencia comercial de empresas, mercancías y operaciones relacionadas con cánones y derechos de licencia.
- La cantidad de estudios efectuados al año por la Dirección General de Aduanas en materia de cánones es en promedio de 2 auditorías, siendo que en años como el 2015, no se realizó ninguna en el tema.



30

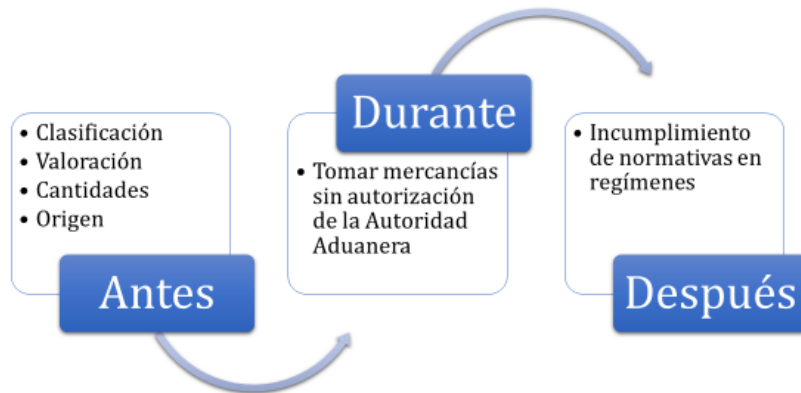
## Momentos en los cuales se puede cometer fraude



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



31

## Medidas para reducir o combatir el fraude



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Como consecuencia del cambio en la manera de trabajar de las aduanas, existen nuevas formas de control que hay que implantar si se ven necesarias:

- Identificación de riesgos previos al despacho aduanero.
- Identificación de riesgos para gestionarlos en el momento del despacho.
- Control documental de los DUAS verdes (inmediatamente después del levante).
- Utilización de escáneres para revisar mercancías.
- Realización de controles físicos inmediatos al levante en el momento de la descarga en los propios almacenes de los interesados.
- La auditoría posterior en la empresa importadora/exportadora.

32

**Razones principales para establecer un control aduanero en tercera línea o auditoría/inspección en las empresas**

- Los fraudes los cometen las personas no las mercancías.
- Permite una revisión de todas las importaciones de la empresa durante un periodo determinado, por lo que se tiene una visión global de la forma de actuar de la empresa en sus operaciones de comercio exterior.

33

**Razones principales para establecer un control aduanero en tercera línea o auditoría/inspección en las empresas**

- Es más rentable tomar determinadas medidas para un conjunto de operaciones que para una sola operación. Se reducen, por tanto, los costos administrativos al realizar todos los ajustes de una vez.
- Permite revisar la correcta adición al valor en aduanas de los cánones y royalties que prevé el Acuerdo de Valor en Aduanas del GATT.
- Permite revisar si hay vinculación u otro motivo por el que no sea aplicable el valor de transacción.

34



**Dado el dilema para la autoridad aduanera entre la necesidad de facilitación y la de control del tráfico. Este dilema es el que lleva a adoptar soluciones de control adaptadas a lo que exige la realidad económica del momento:**

- La selección de los controles debe realizarse con criterios de riesgo.
- Tienen que potenciarse las simplificaciones en los procedimientos, sin perjuicio de la información necesaria que deba obtenerse.



**Dado el dilema para la autoridad aduanera entre la necesidad de facilitación y la de control del tráfico. Este dilema es el que lleva a adoptar soluciones de control adaptadas a lo que exige la realidad económica del momento:**

- Los controles en primera línea (con las mercancías en la aduana) deben disminuirse.
- Deben potenciarse los controles a posteriori, tanto los inmediatos realizados en la propia aduana después del levante, como los realizados en las empresas (auditorías).

## Convenios internacionales sobre lucha contra el fraude



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Asesoría en  
Administración Pública

Convenio de Asistencia Mutua y  
Cooperación Técnica entre las  
Administraciones Tributarias y  
Aduaneras de Centroamérica

Convenio Multilateral sobre  
Cooperación y Asistencia  
mutua entre Direcciones  
Nacionales de Aduanas

Proyecto de Cooperación UE-  
CAN Asistencia Relativa al  
Comercio I 2007  
Oficina de Lucha contra el  
Fraude OLAF

Convenio Internacional sobre  
Asistencia mutua  
administrativa para la  
prevención, investigación,  
represión de las infracciones de  
Aduanas (Convenio de Nairobi)  
1974-1977

Convenio relativo a la asistencia  
mutua y la cooperación entre  
las administraciones aduaneras  
(Nápoles II) 1997

Proyecto creación del Comité  
Andino de Lucha contra el  
Ilícito Aduanero

37

## ¿Control y Fiscalización en menoscabo de la Facilitación?



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Asesoría en  
Administración Pública

Facilitación



Control y  
Fiscalización

38



Los controles aduaneros deberían ser los mínimos indispensables para alcanzar los principales objetivos y deberían llevarse a cabo selectivamente empleando técnicas de gestión de riesgo.

*Normas 3.31, 6.2 y 6.3 Directivas de Control Aduanero Kyoto*

39

## Control Aduanero



### OMA

Medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana

### Convenio de Kyoto

Aplicación adecuada de las leyes aduaneras y el cumplimiento de requisitos legales, facilitando el comercio y los viajes internacionales.

### Ley General de Aduanas

Facultad que se ejerce de forma exclusiva por el Servicio Nacional de Aduanas para analizar, supervisar, fiscalizar, verificar, investigar y evaluar el cumplimiento y aplicación de las normas reguladoras al ingreso, permanencia o salida de mercancías del territorio nacional, y de las actividades de las personas físicas o jurídicas que intervienen en las operaciones de comercio exterior"

40

## La aplicación del Principio de control permite a la Aduana



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Concentrarse en áreas de alto riesgo, mejorando la rentabilidad de los recursos disponibles.

Detectar con mayor facilidad las infracciones.

Ofrecer mayores servicios a los comerciantes y viajeros.

Acelerar la circulación de mercancías y personas.

41

## Concepto Control Aduanero



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

### Para:

- Análisis
- Aplicación
- Supervisión
- Fiscalización,
- Verificación,
- Investigación
- Evaluación

### Cumplimiento:

- Disposiciones de la ley
- Su Reglamento
- Demás normas reguladoras de los ingresos o las salidas de mercancías del territorio nacional

### De actividades:

- De las personas físicas o jurídicas
- Que intervienen en las operaciones de comercio exterior

LGA Art.22

42

## ¿Por qué un nuevo modelo de control?



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Nuevos tipos de control, seguridad, antiterrorismo, sanidad, marcas falsas.
- Incremento de importación y exportación.
- Competencia de las aduanas en las Uniones Aduaneras.
- Necesidad de agilizar los tránsitos aduaneros.
- Necesidad de un control más seguro.
- Necesidad de un control más rápido.
- Limitado a lo imprescindible.
- Limitado a lo imposible de ver después de despacho.
- Incluir lo peligroso.

43

## Momento del Despacho Vs. Control a Posterior



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Han cambiado:
  - Las formas de fraude: Globalización
  - La forma de valorar las mercancías: fraude
- Las diferencias arancelarias pierden importancia conforme bajan los tipos, excepto determinadas posiciones estadísticas.

44



## Controles en el despacho



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Verificar DUAS de importación, tránsitos más peligrosos mediante análisis de riesgo
- Control del propio lugar de entrada y salida de contenedores vacíos, transbordos, almacenes dentro de los recintos
- Control de procedimientos autorizados: regímenes simplificados, depósitos, zonas francas, domiciliación, expedidores de tránsitos.



45

## Control a Posteriori



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Posteriori no es sinónimo de mucho tiempo después, puede ser 2 horas más tarde.
- No es control interno de los funcionarios.
- No debe consumir mucho tiempo.
- No debe abarcar porcentaje de DUAS excesivos.

46

## Nuevo Modelo de Control



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



**Riesgo**

47

## Métodos de Control

Control de Movimientos

Control Documentario

Reconocimiento de Mercancías  
(Inspección)

Control a Posteriori DUAS

Control por Auditoría



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

48

## Control de Movimientos



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Medidas aplicables a las mercancías y medios de transporte antes o con posterioridad a su llegada, partida o durante un régimen aduanero hasta que sean despachadas.

Normas 6.5, 6.6 y 6.10 Convenio de Kyoto

49

## Control Documentario



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Permite controlar el cumplimiento de la ley así como efectuar la correspondencia con los perfiles de riesgo. Permite a la Aduana decidir acerca del despacho de mercancías y medios de transporte, para poder detectar los envíos que requieran especial atención.

Consiste en verificar someramente la consistencia entre la declaración y documentos de transporte o comerciales (imágenes), caso a caso



Norma 3.26 Convenio de Kyoto

50

## Reconocimiento de Mercancías (Inspección)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Asesoría en  
Administración Pública

Se lleva a cabo con el fin de verificar la naturaleza y/o relación entre mercancías, medios de transporte y los documentos presentados (Normas 3.33, 3.34, 3.36, 3.37 y 3.38 del Convenio de Kyoto)

Verificación física y documental de las mercancías (revisión de la documentación), análisis de laboratorio y cualquier otra medida para verificar la exactitud y veracidad de lo declarado. (Art. 93 LGA)



51

## Control a posteriori (DUAS)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Asesoría en  
Administración Pública

Consiste en verificar la consistencia documental integral después del despacho sobre un continuo determinado de operaciones.



52

## Control por Auditoría



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



Es una herramienta eficaz para el control aduanero porque proporciona una visión detallada y clara de las transacciones relativas a la Aduana, reflejada en los libros y en los registros de los comerciantes. Además permite ofrecer mayores facilidades al comerciante bajo la forma de procedimientos simplificados. Consiste en verificar la coherencia entre la gestión interna de la empresa e información comercial en conocimiento de las aduanas.

Norma 6.6 Convenio de Kyoto.

53

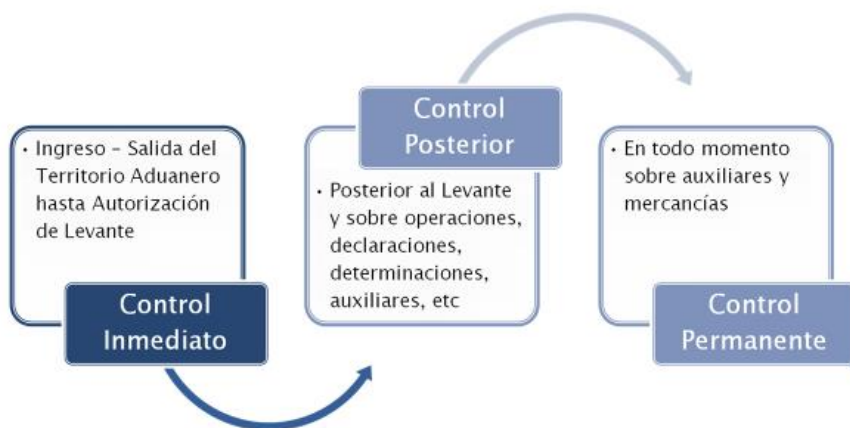
## Clases de Control Aduanero



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



LGA, Art 23

54



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Niveles de Control Aduanero

- Control Inmediato:
- Aduanas Operativas.
- Concluye con el levante

Primera  
línea



- Control a posteriori:
- Revisión de DUAs específicos
- Órganos Fiscalizadores Nivel Central.

Segunda  
línea



- Control a posteriori:
- Auditoria de empresas
- Órganos Fiscalizadores Nivel Central.

Tercera  
línea



*Tres controles no significa controlar lo mismo tres veces,  
sino seleccionar lo que se controla en cada nivel*

55



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Momentos del Control Aduanero

- A Priori
- Durante
- A posteriori



56

**CICAP**  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Atención al Cliente

**CICAP**  
Centro de Investigación  
y Capacitación en

## La Auditoría Aduanera



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

La compra-venta, sus componentes, los términos, participantes y documentos, son clave para conocer y determinar antes-durante y después, la gestión logística del proceso en la aplicación de controles inmediatos, a posteriori y permanentes, donde la Administración tomará como base la información que colecte o se le proporcione para determinar si las operaciones se realizaron de conformidad con la normativa establecida.

59

## Componentes



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



¡Siguiente!

60



# Componentes



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



61



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Compromisos de las categorías en virtud del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio Costa Rica



ORGANIZACIÓN  
MUNDIAL  
DEL COMERCIO

62

## Medidas de Facilitación Costa Rica



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Disposición	Título/descripción	Categoría	Fecha indicativa para la aplicación (categorías B y C)	Fecha definitiva para la aplicación (categorías B y C)	Asistencia y apoyo para la creación de capacidad requeridos para la aplicación (categoría C)	Información adicional
<b>Artículo 1</b>	<b>Publicación y disponibilidad de la información</b>					
Artículo 1.1	Publicación	A	-	-	-	-
Artículo 1.2	Información disponible por medio de Internet	A	-	-	-	-
Artículo 1.3	Servicios de información	A	-	-	-	-
Artículo 1.4	Notificación	A	-	-	-	-
<b>Artículo 2</b>	<b>Oportunidad de formular observaciones, información antes de la entrada en vigor y consultas</b>					
Artículo 2.1	Oportunidad de formular observaciones e información antes de la entrada en vigor	A	-	-	-	-
Artículo 2.2	Consultas	A	-	-	-	-
<b>Artículo 3</b>	<b>Resoluciones anticipadas</b>					
		A	-	-	-	-
<b>Artículo 4</b>	<b>Procedimientos de recurso o de revisión</b>					
		A	-	-	-	-

63

## Medidas de Facilitación Costa Rica



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Disposición	Título/descripción	Categoría	Fecha indicativa para la aplicación (categorías B y C)	Fecha definitiva para la aplicación (categorías B y C)	Asistencia y apoyo para la creación de capacidad requeridos para la aplicación (categoría C)	Información adicional
<b>Artículo 5</b>	<b>Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia</b>					
Artículo 5.1	Notificaciones de controles o inspecciones reforzados	A	-	-	-	-
Artículo 5.2	Retención	A	-	-	-	-
Artículo 5.3	Procedimientos de prueba	A	-	-	-	-
<b>Artículo 6</b>	<b>Disciplinas en materia de derechos y cargas establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas y de sanciones</b>					
Artículo 6.1	Disciplinas generales en materia de derechos y cargas establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas	A	-	-	-	-
Artículo 6.2	Disciplinas específicas en materia de derechos y cargas de tramitación aduanera establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas	A	-	-	-	-
Artículo 6.3	Disciplinas en materia de sanciones	A	-	-	-	-

64

## Medidas de Facilitación Costa Rica



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Cooperación en  
Administración Pública

Disposición	Título/descripción	Categoría	Fecha indicativa para la aplicación (categorías B y C)	Fecha definitiva para la aplicación (categorías B y C)	Asistencia y apoyo para la creación de capacidad requeridos para la aplicación (categoría C)	Información adicional
<b>Artículo 7</b>	<b>Levante y despacho de las mercancías</b>					-
Artículo 7.1	Tramitación previa a la llegada	A	-	-	-	-
Artículo 7.2	Pago electrónico	A	-	-	-	-
Artículo 7.3	Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas	A	-	-	-	-
Artículo 7.4	Gestión de riesgo	A	-	-	-	-
Artículo 7.5	Auditoría posterior al despacho de aduana	A	-	-	-	-
Artículo 7.6	Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante	A	-	-	-	-
Artículo 7.7	Medidas de facilitación del comercio para los operadores autorizados	A	-	-	-	-
Artículo 7.8	Envíos urgentes	A	-	-	-	-
Artículo 7.9	Mercancías perecederas	A	-	-	-	-
<b>Artículo 8</b>	<b>Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera</b>					
		A	-	-	-	-
<b>Artículo 9</b>	<b>Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero</b>					
		A	-	-	-	-

65

## Medidas de Facilitación Costa Rica



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Cooperación en  
Administración Pública

Disposición	Título/descripción	Categoría	Fecha indicativa para la aplicación (categorías B y C)	Fecha definitiva para la aplicación (categorías B y C)	Asistencia y apoyo para la creación de capacidad requeridos para la aplicación (categoría C)	Información adicional
<b>Artículo 10</b>	<b>Formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito</b>					
Artículo 10.1.1	Formalidades y requisitos de documentación	C	30 junio 2019	Por determinar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar un examen interno de las formalidades y requisitos de documentación para diseñar y ejecutar un plan de mejora de conformidad con las obligaciones del artículo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación del Ministerio de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Facilitación del Comercio, con apoyo del Grupo Banco Mundial.</li> </ul>
Artículo 10.1.2		A	-	-	-	-
Artículo 10.2.1	Aceptación de copias	A	-	-	-	-
Artículo 10.2.2		C	30 junio 2019	Por determinar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar un inventario de los documentos exigidos para la exportación, importación y tránsito de mercancías, por parte de los diferentes organismos gubernamentales.</li> <li>Diseñar e implementar un sistema de intercambio de información entre organismos gubernamentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación del Ministerio de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Facilitación del Comercio, con el apoyo del Grupo Banco Mundial.</li> </ul>

66

## Medidas de Facilitación Costa Rica



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y Capacitación  
en Aduanas y Comercio Exterior

Disposición	Título/descripción	Categoría	Fecha indicativa para la aplicación (categorías B y C)	Fecha definitiva para la aplicación (categorías B y C)	Asistencia y apoyo para la creación de capacidad requeridos para la aplicación (categoría C)	Información adicional
Artículo 10.3	Utilización de las normas internacionales	A	-	-	-	-
Artículo 10.4	Ventanilla única	A	-	-	-	-
Artículo 10.5	Inspección previa a la expedición	A	-	-	-	-
Artículo 10.6	Recurso a agentes de aduanas	A	-	-	-	-
Artículo 10.7	Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes	A	-	-	-	-
Artículo 10.8	Mercancías rechazadas	A	-	-	-	-
Artículo 10.9	Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo	A	-	-	-	-
<b>Artículo 11 Libertad de tránsito</b>		A	-	-	-	-
<b>Artículo 12 Cooperación aduanera</b>		A	-	-	-	-

67

## LOGÍSTICA Y SUS RETOS



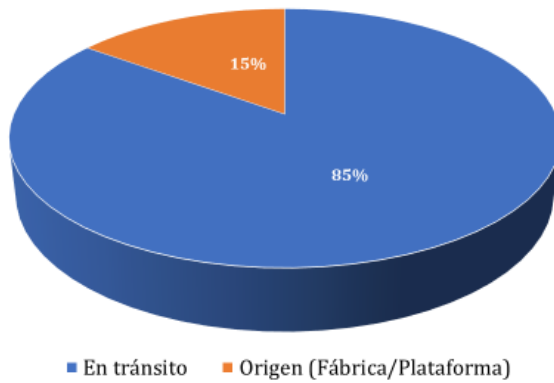
### Momento donde ocurren las brechas de seguridad en la Cadena Logística



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y Consultoría en  
Administración Pública



**Amenazas  
están en la  
Cadena  
logística**

Fuente: Cuza, F; 2017)

69

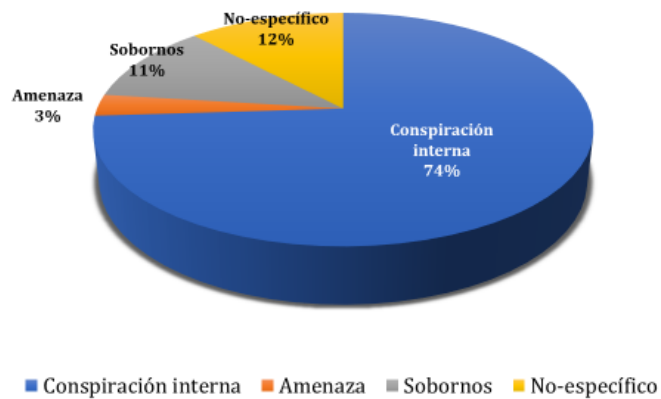
### Factores contribuyentes a las brechas de seguridad en la Cadena Logística



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y Consultoría en  
Administración Pública



**Necesidad  
de  
conciencia  
interna.**

Fuente: Cuza, F; 2017)

70

## Lo que puede controlar el transporte de carga



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Participación voluntaria o forzada del chofer.
- Rastreo satelital (GPS) pobre o nulo.
- Incumplimiento de protocolos de seguridad para autorización de paradas.
- Estándares de seguridad NO incluidos en contratos.
- Subcontratación de transportistas no evaluados.
- Falta de análisis de riesgo en las rutas.
- Fallas mecánicas en trayecto.
- Protocolos ineficientes de respuesta a incidentes.

Fuente: Jiménez, E; 2017)

71

## Lo que NO puede controlar el transporte de carga



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Colusión o negligencia de las autoridades (Policía).
- Tráfico excesivamente lento.
- Estadías prolongadas al entregar a clientes.
- Eventos climáticos adversos.
- Crecimiento del mercado negro.
- Condiciones de carretera desfavorables.
- Uso de tecnología por parte de los criminales (jammers).
- Cobertura nula en comunicaciones (GPS – Telefonía móvil).

Fuente: Jiménez, E; 2017)

72



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Desarrollo en  
Administración Pública



Vídeo: Seahorse Shipping (idioma inglés)

Enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=D2OK0NPv5jQ>

73

## Revisión no intrusiva



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Desarrollo en  
Administración Pública

¿Son los escáneres una  
necesidad para el control  
y la facilitación del  
comercio?



74

## Revisión no intrusiva



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

***Empresas de seguridad urgen escáneres en aduanas para frenar trasiego de drogas en contenedores.***

Luis Ramírez Salazar  
luis.ramirez@ameliarueda.com  
22 de Septiembre de 2016 - 10:57 am

***Así es como Costa Rica tuvo y no utilizó los escáneres móviles por ocho años.***

Servicio Fitosanitario del Estado se encargará de impulsar un plan piloto en Limón y Paso Canoas.

Por: [Andrea Rodríguez V.](#) 14 febrero, 2016.  
El Financiero

***Gobierno engaveta equipo para rastrear drogas en puertos.***

Hacienda quiere poner en Limón uno de los detectores donados por China.

[Esteban Mata Blanco](#). 29 diciembre, 2014. La Nación.

*Evasión y subfacturación son los principales problemas.*

***Después de diez años, Hacienda pondrá a operar escáneres en aduanas.*** La instalación de estos equipos tiene una década de retraso

**Tatiana Gutiérrez Wa-Chong** tgutierrez@larepublica.net |  
Viernes 29 junio, 2018.

75

## Logística inversa



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Proceso mediante el cual las empresas por medio del reciclaje hacen más eficientes los costos y el impacto ecológico.

Reutilización

Reparación

Restauración

Prefabricación

Reciclaje

Vertedero e  
Incineración

76

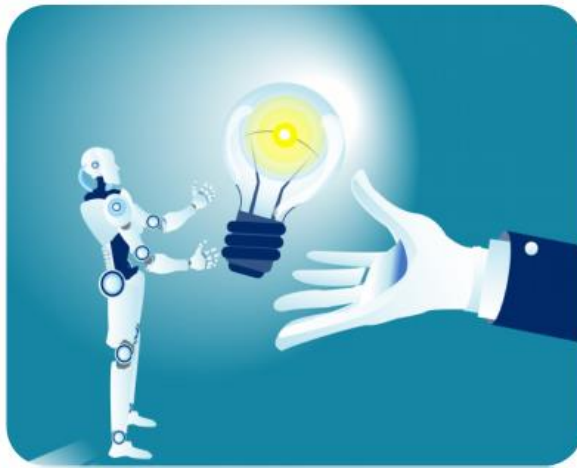




UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Desarrollo en  
Administración Pública



## Ciencia y Tecnología

77

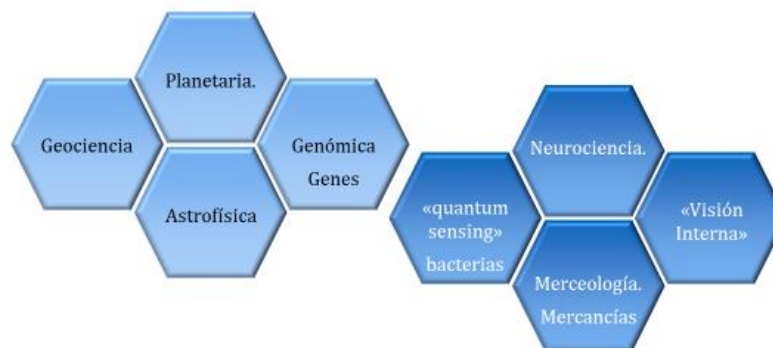
## Nuevas ciencias



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Desarrollo en  
Administración Pública



78

## Nuevas ciencias



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Desarrollo en Ciencias  
Aplicadas



Nuevas Ci

79

-TIEMPO **-COSTO** +SEGURIDAD **+COMPETITIVIDAD**

+IMPORTACIONES **+EXPORTACIONES** +PIB

**INTEGRACIÓN**

ARMONIZACIÓN

**INTEROPERABILIDAD**



GESTIÓN INTEGRADA DE RIESGOS

**INTERCAMBIO DE DATOS**

PASO ÁGIL

**AUTOMATIZACIÓN**

INFRAESTRUCTURA

**+EMPLEO**

+BIENESTAR

**SISTEMATIZACIÓN**

# Reporte de Competitividad Global



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

REPORTE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL								
País	2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
	Posición (01/144)	Calificación (del 1 al 7)	Posición (01/140)	Calificación (del 1 al 7)	Posición (01/138)	Calificación (del 1 al 7)	Posición (01/137)	Calificación (del 1 al 7)
Panamá	48	4,43	48	4,38	50	4,51	42	4,44
Costa Rica	51	4,42	51	4,33	52	4,41	54	4,5
Guatemala	78	4,1	78	4,05	78	4,08	78	4,08
El Salvador	84	4,01	84	3,87	95	3,81	105	3,77
Nicaragua	99	3,82	99	3,75	108	3,81	103	3,95
Honduras	100	3,82	100	3,95	88	3,98	88	3,92

El GCI **combina** 114 indicadores **agrupados** en 12 pilares: instituciones; infraestructuras macroeconómicas; medio ambiente; salud y educación primaria; mayor educación y capacitación, eficiencia del mercado de bienes; la eficiencia del mercado laboral, el desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica; tamaño del mercado; negocios sofisticación e innovación, **organizados** en tres subíndices: requisitos básicos; mejoradores de la eficiencia, factores de innovación y sofisticación.

Fuente: Foro Económico Mundial.

81

# Índice de Desempeño Logístico



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Ranking: 1 a 167. Puntuación: 1= bajo a 5= alto

Desempeño Logístico en Latinoamérica y el Caribe, por países					
País	2014		2016		Variación 16/14
	Ranking	Puntuación	Ranking	Puntuación	
Panamá	45	3.19	40	3.34	▲ 4.5%
Costa Rica	87	2.70	89	2.65	▼ -1.9%
Nicaragua	95	2.65	102	2.53	▼ -4.6%
Guatemala	77	2.80	111	2.48	▼ -11.5%
Honduras	103	2.61	112	2.46	▼ -5.5%

Fuente: LPI 2014-2016, Banco Mundial

82



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

# Normas Éticas y Cultura del Corredor de Aduanas (Agente Aduanero)

83



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

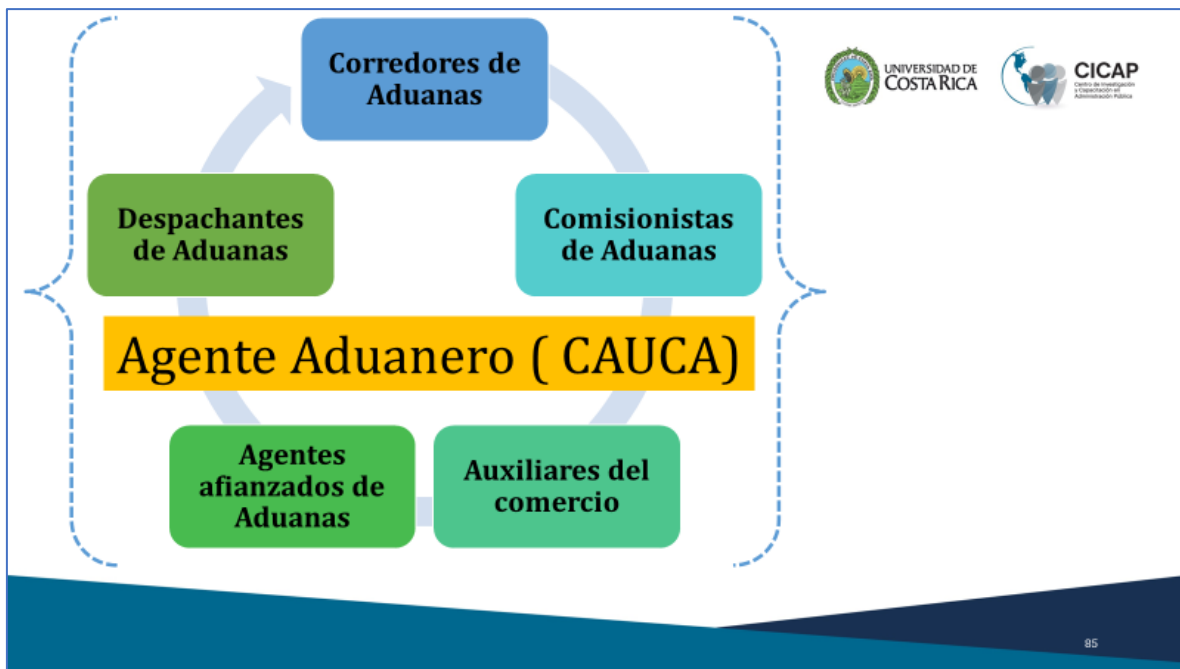
## Agente Aduanero

### CAUCA IV Art. 22

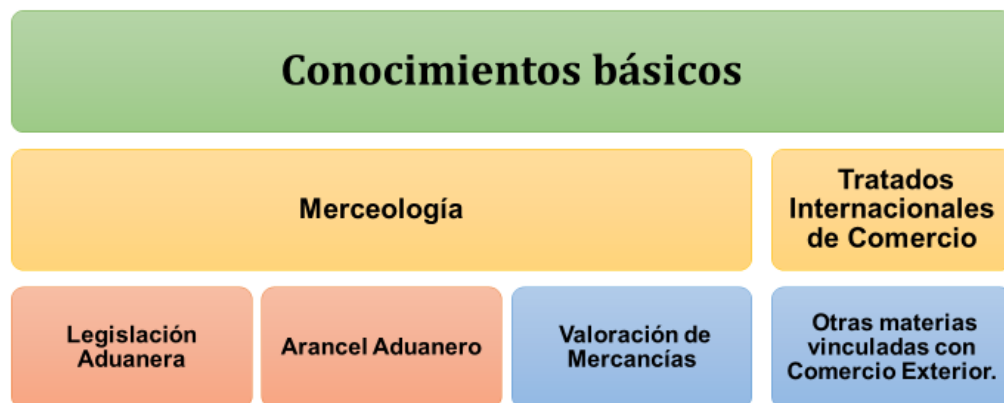
Auxiliar autorizado para actuar habitualmente, en nombre de terceros en los trámites, regímenes y operaciones aduaneras, en su carácter de persona natural.

La autorización para operar como agente aduanero es personal e intransferible. Únicamente podrá hacerse representar por sus asistentes autorizados por el Servicio Aduanero.

84



## Conocimientos que debe tener un Agente de Aduanas



## Facultades reconocidas legalmente



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

**Funciones reguladas y controladas por la propia Administración Aduanera.**

**Ostenta la licencia expedida por el Ministerio de Hacienda.**

**Actividad profesional está respaldada por su Organización gremial.**

87

## Auxiliares de la Función Pública Aduanera



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



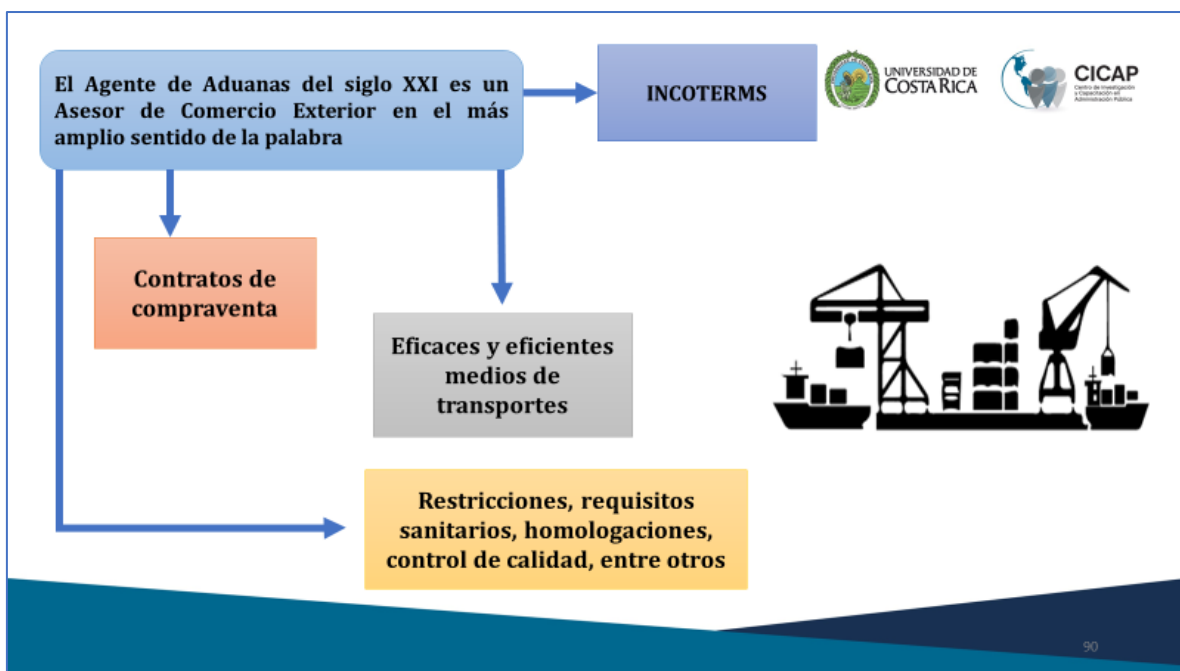
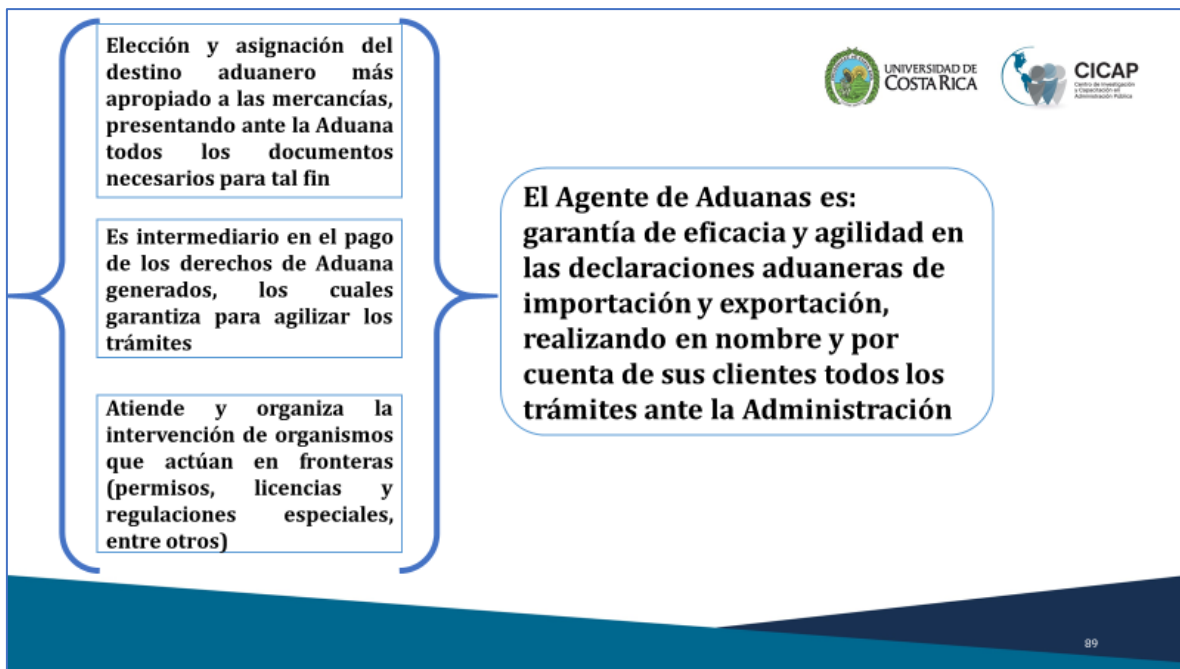
CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

**Son responsables solidarios por el pago de la OTA, multas, intereses, recargos y ajustes**

**Tienen obligaciones establecidas por la normativa nacional y regional**

**Sujetos a sanciones por sus actos, omisiones, infracciones y delitos**

88









## Responsabilidad Penal



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Por toda acción u omisión que signifique trasgresión o tentativa de trasgresión de la legislación aduanera, y que constituya un delito.

Por ejemplo:  
Fraude  
Contrabando

En CALIDAD de:

Autores

Cómplices

Encubridores



93

## Responsabilidad Administrativa



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Responsable del orden fiscal y administrativo, no solo de los actos que ejecute y omisiones en las que incurra

Debe responder a los actos u omisiones de sus auxiliares o apoderados

Busca el resguardo de los intereses fiscales. La Administración puede amonestar verbal y hasta suspender o cancelar el título o patente para ejercer.

94

## Responsabilidad Tributaria



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Asesoría en  
Administración Pública

**Art. 23 del CAUCA:** "El Agente aduanero será solidariamente responsable con el declarante ante el Fisco, por el pago de las obligaciones tributarias aduaneras derivadas de los trámites, regímenes u operaciones en que intervenga y por el pago de las diferencias, intereses, multas, recargos y ajustes correspondientes."

- Los agentes aduaneros deben cumplir las obligaciones atribuidas por la vinculación existente.
- Otras legislaciones los tienen en calidad de terceros responsables, pudiendo ser subsidiaria o solidaria la responsabilidad tributaria.

95

## Responsabilidad Moral



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Asesoría en  
Administración Pública

Se deriva de actos u omisiones que sin constituir infracciones penales o administrativas, representan una actuación indecorosa, frente a los demás agentes, a sus clientes o a la propia administración.

El cobro de honorarios distintos a los estipulados en el Arancel de Servicios que los rige.

Indecorosa conducta privada que desprestigie a los homólogos.

Retardo culposo en los trámites y operaciones aduaneras, que ocasione gasto excesivo.

Incompetencia o negligencia profesional.

96

# Valores Éticos



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

**Respeto a leyes**

**Honestidad**

**Honradez**

**Orden**

**Justicia**

**Equidad**

**Responsabilidad**

**Confianza**

97

# Valores Éticos



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## **Respeto a leyes**

Es el convencimiento del valor que tiene para el desarrollo armonioso de una sociedad, el apego a las leyes del Estado y de sus instituciones, así como el respeto a las normas que rigen la actividad profesional en el ámbito aduanero centroamericano y nacional.

## **Honestidad**

Consiste en la disposición permanente para respetar los bienes, las vidas ajenas.

## **Orden**

Comportarse de conformidad con las normas necesarias para el logro de algún objetivo deseado y previsto en la organización de las cosas, en la distribución del tiempo y en la realización de las actividades, por voluntad propia y no por coacción.

98

# Valores Éticos



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Asesoría en  
Administración Pública

**Justicia:** Es la constante voluntad de dar a cada quien lo suyo, de acuerdo con sus derechos y en cumplimiento de sus deberes.



**Equidad:** Consiste en tratar de manera diferenciada a los desiguales, considerando las distintas circunstancias y capacidades de cada quien.



**Responsabilidad:** Asume las consecuencias de sus actos intencionados, resultado de las decisiones de acción o de omisión



**Confianza:** Condiciones morales necesarias para creer en la rectitud de los demás, así como para atraer la credibilidad en uno mismo.

99

## Obligaciones de los Agentes de Aduanas (Corredores aduaneros)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Asesoría en  
Administración Pública

Firmar declaraciones y todo otro escrito que en ejercicio de su funciones presenten, en nombre propio o en representación de sus comitentes, ante las autoridades aduaneras.

Mantener al día el archivo de correspondencia y documentos relacionados con sus funciones.

Acreditar ante las autoridades competentes a los empleados suyos que deban participar en las diligencias que no requieran su propia intervención.

Registrar en libros autorizados por la Dirección, las operaciones aduaneras en que intervengan.

100

## Sanciones



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

**Son causas para dejar en *suspensio* la autorización dada a un Agente Aduanero:**

El comportamiento incorrecto en sus relaciones con las autoridades aduaneras o con sus mandantes.	La no renovación, en tiempo, de la caución.	Permitir que al amparo de su autorización actúen Agentes Aduaneros a quienes se les hubiese suspendido o cancelado en el ejercicio de sus funciones.	Cobrar honorarios distintos de los especificados en la tarifa autorizada.	Retardar, en forma culposa, los pagos que se deban efectuar al Fisco.
---	---	--	---	---

101

## Cancelación de la autorización



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

**Procede la cancelación de la autorización, en cualquiera de los siguientes casos:**

Contrabando, defraudación fiscal, estafa, hurto, robo, cohecho, fraude	Por reincidencia en alguna de las acciones y omisiones que dan lugar a la suspensión (tres veces durante un año)	Por disolución, quiebra, suspensión de pagos o insolvencia	A solicitud del interesado
--	--	--	----------------------------

102

## Preguntas y comentarios

103

### *Sobre el autor*

- **Rodolfo Arce Portuguez.** Doctor en Educación, Universidad Católica de Costa Rica (2014). Master en Investigación, DEA Diplomado en Estudios Avanzados Europeos, Universidad de Valencia, España (2010). Master en Administración Pública, énfasis en Gestión Pública, Universidad de Costa Rica (2005). Posgrado en Legislación y Técnicas Aduaneras, Fundación Getulio Vargas, Brasil (1986). Licenciado, Bachiller y Diplomado en Administración Pública con énfasis en Aduanas, Universidad de Costa Rica (1991). Profesor Asociado y Sub Director de la Escuela de Administración Pública, Investigador y Sub Director del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública; Universidad de Costa Rica. Profesor, Investigador y Coordinador de Programas en Aduanas y Comercio para la Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica y Universidad Autónoma de Centro América.

104



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Administración Pública

Esta presentación ha sido realizada por **Rodolfo Arce Portuguez** en el marco de las Jornadas de Investigación CICAP 2018 y su proyecto de investigación B8176 “Intervenciones Públicas: su sistematización y contribuciones a la Administración Pública”.

Las opiniones aquí planteadas por el autor no necesariamente expresan el parecer del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Este documento se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y se publica con una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](#).



Para saber más:

[www.cicap.ucr.ac.cr](http://www.cicap.ucr.ac.cr) | [cicap@ucr.ac.cr](mailto:cicap@ucr.ac.cr) | [www.facebook.com/cicapucr](https://www.facebook.com/cicapucr) | +506 2511-3748

# Comunicación política

Claudio Alpízar-Otoya<sup>6</sup>

Tema aprobado: 26/04/2018  
Conferencia presentada: 10/10/2018

## Introducción

Por Esteban O. Mora-Martínez,  
compilador

La comunicación política es vital en el ámbito de la gestión pública pues cuando la ejercen los funcionarios públicos con responsabilidad y compromiso, no obstante, según nuestras investigaciones se falla en tres aspectos: límites, profundidad e incidencia. Es decir, se falla en conocer qué tan profundos pueden ser los cambios, cómo inciden y crean valor público, pero, sobre todo, se erra en los límites para la implementación (recursos, tiempo, etc.).

En la conferencia impartida por el investigador Alpízar-Otoya, se hizo énfasis precisamente en que la comunicación política no es simplemente publicidad o propaganda: “la comunicación no es proceso de adoctrinamiento o manipulación de la información y de las personas, al contrario, es la forma de fomentar la participación ciudadana para lograr las grandes transformaciones sociales, involucrar a las personas y cumplir las metas nacionales”.

Así, la presentación tenía los siguientes objetivos:

1. Comprender el concepto de comunicación política.
2. Entender el concepto de gobierno de unidad nacional.
3. Revisar el reflejo del gobierno de unidad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo.
4. Reflexionar sobre la gestión pública del Gobierno Central a 5 meses del traspaso de Poderes.

Por ello, en la actual coyuntura nacional sobre la falta de recursos en el Gobierno Central, se hace un llamado a procesos de comunicación política apropiados, horizontales, que permitan el intercambio de ideas, evitando que sea unilineal y jerárquica.

Un ejemplo de esto, es la buena práctica de construir un Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022, donde el Mideplan dispuso de una plataforma para que la ciudadanía opinaría sobre las siete áreas estratégicas: Innovación y competitividad; Infraestructura, ordenamiento territorial y movilidad; Seguridad humana; Salud y

---

<sup>6</sup> Claudio Alpízar-Otoya. Doctorando en Gobierno y Políticas Públicas (UCR), Máster en Estudios para el Desarrollo de América Latina (UNA), Licenciado en Ciencias Políticas (UCR). Conferencista, asesor y consultor especializado en temas de gobernabilidad, gobernanza, comunicación política y marketing político. Profesor-Investigador del CICAP (UCR).



seguridad social; Educación para el desarrollo sostenible y la convivencia; Economía para la estabilidad y el crecimiento inclusivo, y Desarrollo territorial.

Para el investigador, “crear un PNDIP de forma participativa tiene la ventaja de permitir identificar iniciativas ciudadanas a acordes a realidades particulares, sin embargo, esto requiere de procesos de comunicación política fortalecidos, que permitan divulgar, informar y dialogar sobre la visión de futuro del país”.



Esto, es parte del trabajo investigado realizado durante los años 2017 y 2018, con el fin de determinar qué factores contribuyen a modificar el sector público para dar una mejor respuesta hacia la ciudadanía:

Alpízar Otoy, Claudio y Mora Martínez, Esteban (2018), “La comunicación política entre candidatos, ciudadanos y la administración pública: monitoreo elecciones 2018”. Proyecto de Investigación B7177, Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública.

En este contexto, junto con el análisis de las elecciones, los pactos entre partidos y el resultado de las elecciones de segunda ronda, se construyeron escenarios para

identificar prácticas apropiadas de comunicación y marketing político.

Uno de los hallazgos es que las instituciones públicas y sus funcionarios, deben ser muy efectivos en los procesos de comunicación política, permitiendo construir espacios para un Estado Abierto, donde la transparencia, la colaboración y la participación sean ejes también ese proceso de comunicación multilateral.

Por ello, la investigación identifica que el discurso político únicamente tiende a generar contenidos basados en lo que las personas quieren escuchar, por lo que se descubre que, en la campaña política anterior, la repetición de temas como salud, pensiones, transporte y trabajo, entre otros, sin posiciones claras en cuanto profundidad, incidencia y limitaciones para cada uno de ellos.

El investigador en su disertación enfatizó en los tiempos para la generación de los procesos comunicativos, posicionando el criterio de oportunidad como uno de los máspreciados en la comunicación política: “en cualquier contexto político, determinada institución pública genera datos e información que puede ser muy útil para la toma de decisiones de los ciudadanos, sin embargo, una imprecisión en el tiempo de comunicar puede dar al traste con resolver necesidades públicas”.

El corolario de la conferencia es que la comunicación política es un arte, y como tal, requiere ciertas destrezas como la divulgación de información que produzca conocimiento basado en datos ciertos y verificables.

## Jornadas de Investigación CICAP

Intervenciones Públicas: su sistematización y contribuciones a la Administración Pública

# Comunicación Política

M.Sc. Claudio Alpízar Otoyá



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Administración Pública

10/Octubre/2018  
San José, Costa Rica



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Administración Pública

# LA COMUNICACIÓN POLÍTICA ES MÁS QUE MARKETING POLÍTICO



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Comunicación de Gobierno: La campaña POLÍTICA es un proceso continuo

### Premisa determinante

*La campaña es un proceso continuo:*

- Pasar de la campaña electoral a la campaña de gobierno
- Con un elemento común, columna vertebral: la comunicación
- Se deja de ser el candidato de algunos, para ser el gobernante el **de todos**





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Gobierno: pasar de la enunciación a la acción

- Del deber ser al ser
- Del candidato carismático a demostrar que es el gobernante que la gente esperaba
- 100 días: periodo de expectativas, de esperanza, el cheque en blanco
- 100 días: primera impresión, promoción de objetivos, estrategia y mercadeo.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## La comunicación política no es simplemente publicidad o propaganda

- **ERROR:** Comunicación no es un proceso de **manipulación** de gente
- **No es** proceso de adoctrinamiento para imponer ideologías o para que la gente piense como piensa el gobernante
- **No es** proceso de educación, no es el papel de maestro de ciencias políticas o del técnico en economía





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## La mente del ciudadano no esta en blanco

- Muchos líderes siguen en **la cultura de la palabra**
- Cuando hoy estamos en **la cultura de la imagen**
- La TV cambió las reglas y el internet las intensificó.
- Salgo en TV luego existo
- Es difícil manipular las imágenes



## Con las imágenes no hay impunidad:

- Se puede ser creativo en la creación del spot de campaña electoral (imagen)...
- Pero en gobierno primero está la **información**, ya **las imágenes no pueden mentir con impunidad**
- A las imágenes NO se las lleva el viento





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Se requiere una estrategia, un plan global:

1. Promesas Efectuadas
2. Acciones Realizadas
3. Agenda del gobernante que conecte 1 y 2

\* La comunicación de gobierno debe partir del conocimiento que tenga el gobierno de si mismo, quienes somos, que queremos y fundamentalmente que piensa la gente.



## Gobierno presidencial: tiene su eje en la figura del Presidente

- La campaña electoral y la de gobierno están *ligadas*.
- Equipo: es la imagen del gobierno en conjunto
- Funcionarios: lo que digan o hagan incidirá en imagen del gobierno como un todo
- Partido oficial: con alto nivel de importancia
- Cada Ministro un comunicador político







UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Premisas para la comunicación política:

- En ninguna sociedad existen los consensos absolutos.
- Existen los seguidores fieles
- Están los críticos implacables
- Además de los que se ganan con la acción
- De aquí la importancia de la comunicación permanente y fluida



## Las obras NO hablan por si solas:



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Todos los gobierno hacen cosas... pero también dejan de hacer cosas
- Su nombre Poder **Ejecutivo** no es por casualidad: ha de ejecutar
- Lo que importan son las acciones
- Ya sea en grandes temas o en lo cotidiano el gobierno siempre tiene que comunicar





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Clave para unir comunicación con marketing

- No confundir lo que le interesa al gobierno con lo que le interesa a la gente (AGENDAS)
- El gobierno puede accionar en función de sus intereses pero su comunicación debe priorizar los intereses de la gente
- **Averiguarlas** es la ciencia de la comunicación
- En esa averiguación está la CLAVE de la comunicación política.



## 8 Pautas a seguir:

1. Hablar de los temas que sean las preocupaciones de la gente.
2. Hacer de la esperanza una sustancia del mensaje
3. Agregar "gotitas" de emotividad al mensaje
4. No olvidar que en cada escenario particular se esta hablando con una parcialidad de la sociedad.







UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Pautas a seguir:

5. Se deben de utilizar los medios de comunicación en forma entretenida
6. Los eventos a comunicar deben estar enlazados en tiempo y espacio con la estrategia de gobierno.
7. Seleccionar los medios en función del segmento del mercado al cual se dirige
8. No improvisar, la comunicación es tema serio para que este en manos de expertos



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## La campaña permanente y la comunicación de gobierno:



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## ¿Qué es el comunicación política?

- Es un conjunto de **TÉCNICAS** que permiten interpretar las necesidades de los ciudadanos, creando propuestas que lo satisfagan, a través de un candidato, presidente, ministro u organización política, **utilizando el marketing-publicidad en forma coherente.**



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Subdivisiones del Marketing Político:

- Marketing Electoral
- **Marketing de Gobierno**  
\*La campaña permanente
- Marketing de Oposición





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## El marketing político toma:

- Del marketing comercial, la orientación al “cliente”. Esto significa **focalizarse en el ciudadano**
- Del marketing social, el como trabajar cuando existe no solo demanda declive (nadie le pide a los partidos) o demanda negativa (Ej.: los impuestos) sino incluso resistencia (Ej.: legitimidad)
- Buscar la **DEMANDA PLENA** (satisfacción de alto nivel)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## *Gobernabilidad* y campaña permanente:

- Se requiere comprometer la población en el logro de **objetivos comunes**
- La relación política no debe ser coyuntural, es permanente
- Se requiere que la población se “empodere” de los programas y planes de gobierno.





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Errores frecuentes:

- Creer que comunicación es marketing
- Creer que el marketing es comercial
- Apoyarse solo en publicidad
- Olvidarse de la gente
- No centrarse en la negociación política
- Querer matar al adversario
- Confiarse del control
- Responder a todos los ataques
- No tener objetivos claros
- OBVIAR LA COMUNICACIÓN POLÍTICA



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## INVESTIGAR EL PROCESO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA CON LA RELACIÓN CON SECTORES:

- Estadísticas oficiales
- **VER**
- **OIR**
- Conversaciones de profundidad





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Así puedo definir la estrategia:

- Qué quiero comunicar (Temas)
- A quiénes les voy a comunicar (segmentos)
- Con cuál propósito (persuadir o consolidar)
- Cuando lo comunico (tiempo)
- Con cuanta intensidad (fuerza)
- A través de cuales medios (plan de medios)
- QUIENES SERÁN MIS ALIADOS



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Preguntas a responder por el plan de comunicación (promoción) política:

- ¿Quien y que debe decir?
- ¿A quienes se lo dice?
- ¿Por cuales medios lo dice?
- ¿Cuándo y donde decirlo?
- ***“Así nos cueste decirlo”***



## El papel de los medios:



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- ¿Son los medios todopoderosos?
- ¿Nos dicen cómo pensar acerca de los hechos?
- ¿Cómo y cuando crean la agenda los medios de comunicación?
- Mediación o mediatización.



## ¿En qué influenciaremos?

- Se debe diferenciar entre:
  1. **Actitudes:** es el resultado de las creencias (el objetivo)
  2. Opiniones: son más epidérmicas
  3. Conductas: son el resultado de nuestra compleja red de actitudes, valores y opiniones



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



## Comunicación política:



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- El objetivo es persuadir, transmitir ideas
- El desarrollo de los medios de comunicación han cambiado la política de forma irreversible
- Los políticos deben saber o aprender a usar los medios de comunicación.
- Los medios son instrumentos de un **previo proceso** de comunicación política.



## OJO:

- *No se trata de hacer lo que la gente pide, sino de contrastar prioridades del líder con las de la población.*



- Lo que el gobernante y la gente quieren que se haga es el centro del gobierno
- Lo que ni el gobierno ni la gente quiere que se haga, no se hace
- Hay que **establecer equilibrio** entre lo que la gente desea y lo que le gusta al líder



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

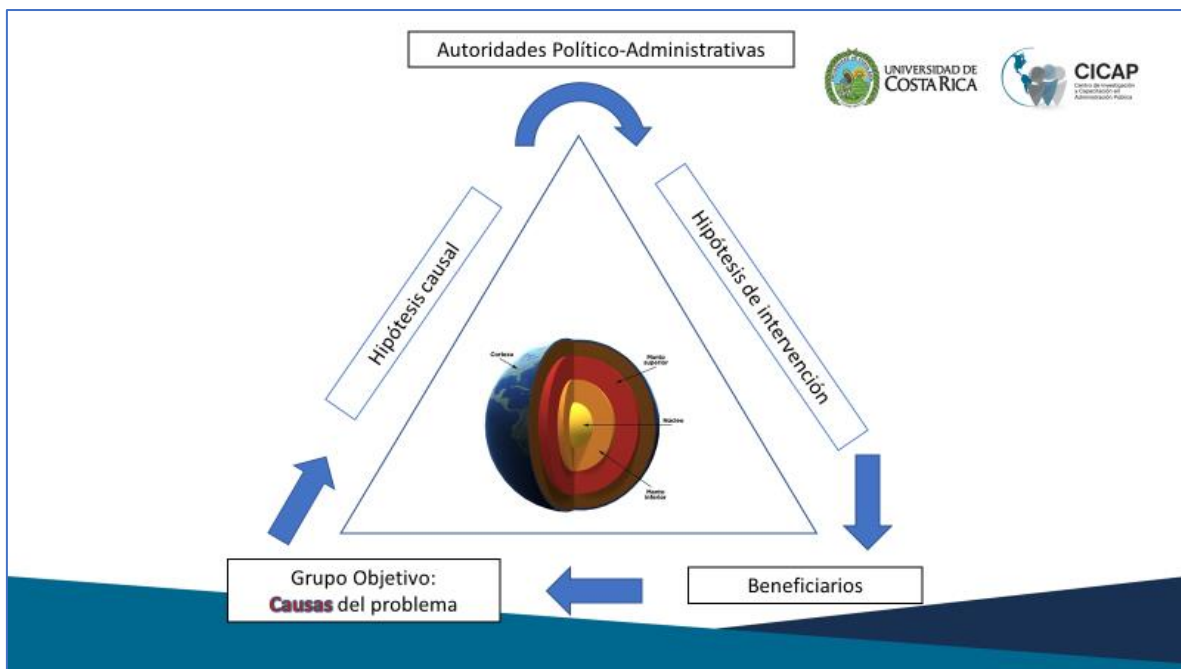


UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

# El punto de encuentro entre la Comunicación Política y el Buen Gobierno





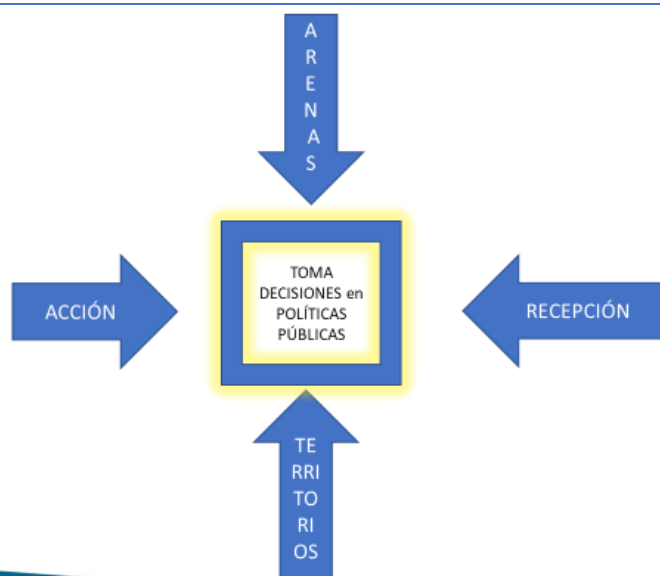


UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

# Cartografía Teórica de la Comunicación Política





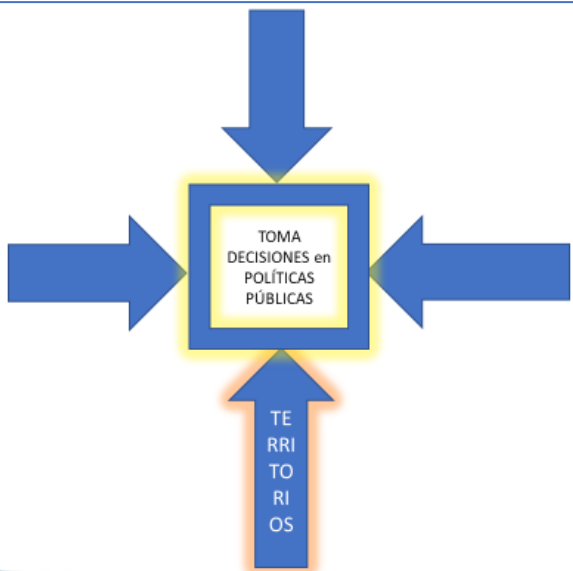
UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



Imaginemos dos ejes  
bipolares para teorizar la  
práctica sobre  
Comunicación Política:

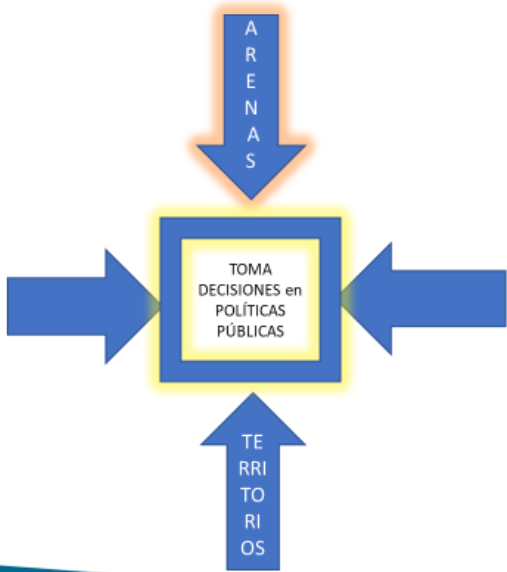





## Eje vertical

- **Territorios: macro espacio político**
  - *Geográfico:* escala local, regional, nacional o internacional
  - *Sectoriales:* gobierno, partidos, grupos de presión, sindicatos, movimientos sociales, empresas.
  - *Dependen de:* organización, estructuras, contexto y acontecimientos que definen fronteras
  - **No son tan observables, hay un actor dominante**



## Eje vertical

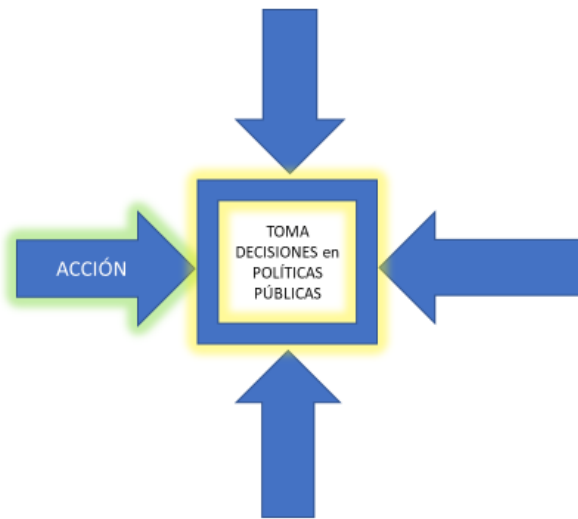
- **Arenas: micro espacio político**
  - Conjunto de dispositivos, fórmulas, marcos, reglas y estrategias:
  - \* Que definen las situaciones de **interacción** en las que se pueden confrontar, difundirse y evaluarse los discursos de los actores políticos.
  - Donde se acciona la comunicación política con mensajes en “choque”
  - Debates TV, tribunales justicia, conferencias prensa, programas **TV y radio**, prensa de opinión, relaciones públicas, lobby, **redes sociales**.
  - **Ojo: al menos hay dos actores en una arena**



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



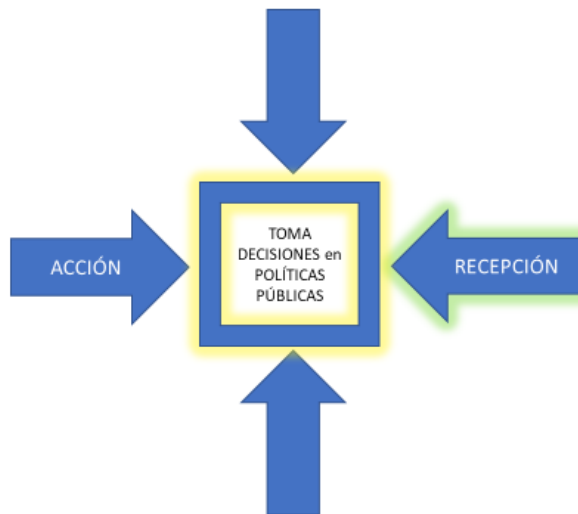
CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



## Eje horizontal

- **Acción: espacio racional de la negociación**

- Cálculo, estrategia, anticipación
- Valores, normas, ética
- Establecer nuevos valores
- Accionar afectivo y manipulación de las masas
- Aquí las imágenes y retórica juegan papel clave
- El drama y el teatro, los sentimientos
- Propaganda y persuasión de masas
- **Mensaje político (depuración)**



## Eje horizontal:

- **Recepción: provocación acción**

- Como el mensaje político termina provocando en el receptor una acción
- O una toma de decisión.
- El modelo interactivo argumentativo cuando pone en relación directa a gobernantes y gobernados reduce al mínimo el papel del periodismo.
- C.P.: Descodifica y recodifica



*Peter Drucker:*

- “Lo más importante de la comunicación es escuchar lo que NO se dice”



## “Verla venir...y bailar con ella”



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Hay cambio de esquemas entre la propuesta electoral y la realidad del ejercicio del poder.
- El ejercicio del poder se muestra que la “realidad es otra”
- Existe una disociación entre el mundo Electoral y el mundo de Gobierno
- Campaña electoral: promesas irresponsable – no importan los recursos – mundo de la palabras
- Gobierno: hay restricciones –no saben resolver- mundo de la acción- no saben cómo hacer las cosas
- No hay SISTEMA DE COBRO DE CUENTAS SOBRE GESTION, más que las elecciones (baja responsabilidad)



## Mal diseño y distorsión del diseño



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- EL PROBLEMA NO ES SOLO DE ÉTICA Y DE LIDERAZGO, O DE VOLUNTAD POLÍTICA, al que algunos quieren reducirlo todo, es un mal diseño del sistema, en el caso de Costa Rica un desgase y una complicación del mismo.





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## EL BUEN GOBIERNO: arte y ciencia

### Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- i. Liderazgo del Presidente de la República.
- ii. Estudio profundo de la situación nacional.
- iii. Programa de gobierno
- iv. Plan Nacional de Desarrollo (a largo plazo)
- v. Selección de colaboradores más cercanos.  
(Comprometidos y con Capacidad)
- vi. Más obras con los mejores costos económicos (Eficiente)
- vii. Satisface demandas sociales oportunamente (Eficaz).





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## ¿Tarea Sencilla? Parece, ¡Pero No!

- Se confunde información con comunicación.
- La famosa "ingobernabilidad".
- Decisiones entre tecnócratas.
- Sector Público y Sector Privado.
- Democracia: monólogo o "arena".
- Adversarios o Enemigos.
- Gobernar es un **ARTE**, no todos son artistas.



## El problema: DEMOCRACIA O MERITOCRACIA



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- El individuo medio sin capacidad para gobernar.
- Solo hay una minoría con capacidad (80 / 20)
- La complejidad de las cuestiones públicas pone el asunto en tela de juicio.





## EL GOBIERNO DE UNIDAD NACIONAL



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- ESLOGAN O REALIDAD
- ¿COMO SE CONFORMA UN GOBIERNO DE UNIDAD NACIONAL?
- ¿COMO SE COMPARTEN O DISTRIBUYEN LAS RESPONSABILIDADES?
- ¿COMO LO VENDO?
- ¿GOBIERNO DEL BICENTENARIO?



## El gobierno de unidad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Plan de Gobierno PAC
- Acuerdo Alvarado-Piza
- La Agenda 2030
- Objetivos de Desarrollo Sostenible





## La gestión pública del Gobierno Central a 5 meses del traspaso de Poderes



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y Consultoría en  
Administración Pública

- LEGITIMIDAD
- ACCIÓN
- OBRA
- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES INSTRUMENTO PARA GOBERNAR:  
¿Cómo tenerla de mi lado?



Confucio:



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y Consultoría en  
Administración Pública



## Sobre el(la) autor(a)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Administración Pública

- **Claudio Alpízar Otoya.** Doctorando en Gobierno y Políticas Públicas (UCR), Máster en Estudios para el Desarrollo de América Latina (UNA), Licenciado en Ciencias Políticas (UCR). Conferencista, asesor y consultor especializado en temas de gobernabilidad, gobernanza, comunicación política y marketing político. Analista político y asesor en estrategia política, consultado frecuentemente a nivel nacional e internacional por medios radiales, televisivos y escritos. Director del programa de televisión “Noche Sin Tregua: la Política con P mayúscula”. Director del programa de radio “Café y Palabras: porque la Política sí importa”. Articulista permanente del periódico La República con su columna “Sin Tregua”. Profesor-Investigador del CICAP (UCR).



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Administración Pública

Esta presentación ha sido realizada por **Claudio Alpízar Otoya** en el marco de las Jornadas de Investigación CICAP 2018 y el proyecto de investigación B8176 “Intervenciones Públicas: su sistematización y contribuciones a la Administración Pública”.

Las opiniones aquí planteadas por el autor no necesariamente expresan el parecer del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Este documento se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y se publica con una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](#).



Para saber más:

[www.cicap.ucr.ac.cr](http://www.cicap.ucr.ac.cr) | [cicap@ucr.ac.cr](mailto:cicap@ucr.ac.cr) | [www.facebook.com/cicapucr](https://www.facebook.com/cicapucr) | +506 2511-3748

# Gobierno Abierto: retos para la gestión pública y la ciudadanía

Roberto Guillén-Pacheco<sup>7</sup>

Tema aprobado: 26/04/2018

Conferencia presentada: 07/11/2018

## Introducción

Por Esteban O. Mora-Martínez,  
compilador

En el país existe una amplia necesidad visualizar los retos que trae el Gobierno Abierto para la gestión pública costarricense y para los ciudadanos ¿Qué es el Gobierno abierto?, ¿Cómo funciona?, ¿Para qué nos sirve?, ¿Cuál es el rol de los servidores públicos en una estrategia de Gobierno Abierto? ¿Qué cambios deben esperar los ciudadanos? ¿Qué rol deben cumplir los ciudadanos en una estrategia de apertura del Gobierno?

El investigador Guillén-Pacheco con el objetivo de realizar una revisión reflexiva de las principales ideas y argumentos de la estrategia del Gobierno Abierto, así como de los retos que significa su implementación no solo para la gestión pública, sino que también para los ciudadanos, presentó su conferencia bajo los siguientes lineamientos:

1. Comprender los conceptos de Gobierno Abierto, transparencia, colaboración y participación.

2. Reconocer las condiciones necesarias para la implementación de un Gobierno Abierto.
3. Identificar los retos-país que deben enfrentarse desde el Estado y la ciudadanía en el marco de una gestión pública basada en un Gobierno Abierto.
4. Reflexionar sobre los principales beneficios del Gobierno Abierto.

En este contexto, reflexiona sobre los cambios de paradigma en la Gestión Pública y cómo estos podrían ser una moda o si realmente pueden provocar contribuciones a la gobernanza y la gobernabilidad: “El Gobierno Abierto tiene múltiples definiciones, pero independientemente de ello, hay que cuestionarse si los pilares de transparencia, participación ciudadana y colaboración, son el sabor del mes o si realmente los vamos a emplear como un instrumento valioso para la toma de decisiones”.

En la práctica, la expectativa es que el Gobierno Abierto sea realmente una oportunidad para poder diseñar y rediseñar servicios públicos de manera

---

<sup>7</sup> Roberto Guillén-Pacheco. Doctorando en Gobierno y Políticas Públicas, Magister en Administración Pública y Licenciado en Administración Pública (Universidad de Costa Rica). Ha sido Subdirector de la Escuela de Administración Pública y del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Delegado Ejecutivo de la Fundación UCR. Consultor y asesor de instituciones de Gobierno. Profesor adjunto e Investigador de la Universidad de Costa Rica.

efectiva, haciendo uso de procesos de cocreación basada en evidencia, articulando esfuerzos de funcionarios públicos, ciudadanos y otras partes interesadas que, si es bien aprovechada por la Administración Pública, puede convertirse en ese instrumento de mejora continua.



Así, se explica la importancia de la integración de la gestión pública y de la gestión ciudadana en una relación entre el desempeño del Estado, el Gobierno y la Sociedad, mediante la cual se crea valor público de forma conjunta. Al respecto, el investigador menciona que uno de los grandes retos es la cultura del país en relación con la participación ciudadana.

“El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dio a conocer su Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013, en el que informa cómo solo un 14,4% de los costarricenses forma parte de grupos deportivos, un 13,9% está involucrado en asociaciones comunales, un 5,7% interviene en sus gremios profesionales y apenas un 2,3% participa activamente en partidos políticos” (Fuente: <http://www.bbc.com/>)

En su trabajo, el investigador presenta avances sobre la situación diagnóstica del Gobierno Central en cuanto al tema, por ello logra evidenciar ese vacío en la participación ciudadana como pilar del

## Gobierno Abierto y del Estado Abierto en General:

Guillén Pacheco, Roberto (2018), “Análisis sobre el efecto de la implementación del Gobierno Abierto en la gestión de las instituciones del Gobierno Central de Costa Rica”. Proyecto de Investigación B7275, Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública.

Además, insistió en que la participación ciudadana y la colaboración son dos pilares que requieren el mayor nivel de trabajo en el proceso hacia un Gobierno Abierto, ya que, en lo que respecta a apertura y transparencia, se ha venido evolucionado gracias a instrumentos como el Índice de Transparencia del Sector Público costarricense que gestionan sostenidamente la Defensoría de los Habitantes y el CICAP-UCR.

El investigador también advierte que la tecnología que da soporte al Gobierno Abierto es importante, pero no lo es todo, con lo cual, se explica cómo pueden contribuir esas tecnologías a lograr gobernanzas democratizantes, democracias de calidad y lograr “formas de mejorar el ejercicio del gobierno debido a la crisis del sistema político en cuanto a la representatividad del interés común y de la efectividad en la Administración Pública”.

Finalmente, las acciones y estrategias para implementar el Gobierno Abierto requieren ser comprendidas como un proceso, asociado a grados de madurez de las instituciones que lo implementen con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas.

## Jornadas de Investigación CICAP

### Implementación del Gobierno Abierto en la gestión de las instituciones del Gobierno Central de Costa Rica

Pry01-1624-2018  
CICAP-EAP

INVESTIGADOR

DR.C. ROBERTO GUILLÉN PACHECO M.SC.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Administración Pública

San José, Costa Rica  
07 nov 2018



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Administración Pública

#### Advertencia

Este es un borrador preliminar. Por favor, no cite ni distribuya sin permiso del autor.

#### Warning

This is a preliminary draft. Please do not cite or distribute without permission of the author.



## ¿Por qué es importante investigar sobre el GA?



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- La investigación se relaciona con el **estudio del Estado y su desempeño**, y con las corrientes actuales que marcan una **evolución de la gestión de lo público**
- La adopción de la iniciativa de GA como una forma de mejorar la gestión de lo público, conlleva al **replanteamiento de la relación Estado-gobierno-sociedad**, en sus ámbitos políticos, institucionales, culturales, organizativos y tecnológicos
- Ese replanteamiento, según autores como Rosanvallon (2006) se debe a la **erosión de la confianza de los ciudadanos** en sus dirigentes e instituciones democráticas, como uno de los fenómenos más destacados en la ciencia política desde la década de los setenta

## ¿Por qué es importante investigar sobre el GA?



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Según el CLAD (2016), se requiere de una **propuesta conceptual y práctica sobre el enfoque de GA**, adecuada a nuestro contexto y a las dinámicas que se definen en la región, que “refleje las **particularidades** presentes en el tejido institucional, normativo, cultural y social de los países”. (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, p.3)
- Es importante que este fenómeno se estudie, para generar conocimiento acerca de un tema sobre el cual no se han identificado estudios académicos previos en el país
- Investigación con enfoque cualitativo, para comprender cómo se ha concebido y se ha aplicado el GA en el país y acerca de su incidencia en propiciar una transformación sustantiva de la gestión pública nacional



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Desarrollo en  
Administración Pública

## Agenda

- ¿Qué es Gobierno Abierto?
- Sustento teórico-conceptual de GA.
- ¿Un nuevo paradigma de la Administración Pública?
- Trayectoria del Gobierno/Estado Abierto en Costa Rica: condiciones, acciones y actores
- Retos del Gobierno/Estado Abierto en Costa Rica
- Preguntas y Comentarios

## ¿Qué es Gobierno Abierto?



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Desarrollo en  
Administración Pública







UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Una forma de mejorar el ejercicio del Gobierno para devolver la confianza de los ciudadanos en sus instituciones democráticas, ante la doble crisis de legitimidad:

- en el sistema político (representatividad del interés común)
- y en la Administración Pública (efectividad)

Una transición institucional en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, contando con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo



Filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que se constituye como un modo o estrategia para:



el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas



y procesos de modernización administrativa



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Una  
definición de  
Gobierno  
Abierto

Con base en  
Cruz (2014)





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

### Que se basa en:



Ubicar a la persona ciudadana en el centro de atención y prioridad



En los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción

ofreciendo así  
una  
alternativa  
para la  
gestión de lo  
público

Cruz (2014)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

### La idea de gobierno abierto

lleva en su base un cambio cultural

una nueva forma de  
gobernar: por, para y con la  
ciudadanía

Es un tema

De alcance político

Del uso de las nuevas TIC

De la creación y acceso a los  
espacios

De rendición efectiva de  
cuentas, responsabilidad y  
control social

De un proceso más sustantivo  
entre Estado, sociedad civil,  
sector privado y otros actores  
del desarrollo

## Elementos del Gobierno Abierto



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

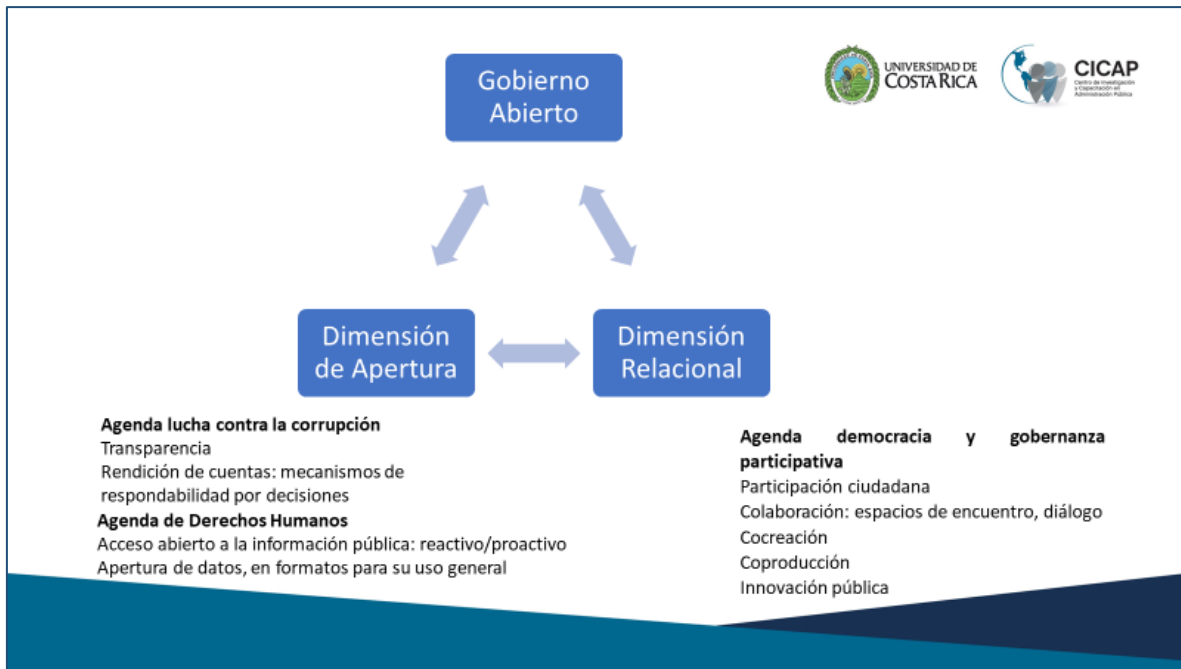


CICAP  
Centro de Investigación y Consultoría en  
Administración Pública



## Instrumentos del Gobierno Abierto





**Costa Rica - Índice de Percepción de la Corrupción**

Puntuación Costa Rica en el puesto 38 del [ranking de percepción de corrupción](#) formado por 180 países.

Fecha	Ranking de la Corrupción	Índice de Corrupción
2017	38º	59
2016	41º	58
2015	40º	55
2014	47º	54
2013	49º	53
2012	48º	54
2011	50º	48
2010	41º	53
2009	43º	53
2008	47º	50
2007	46º	50
2006	55º	41
2005	51º	42
2004	41º	40
2003	50º	43
2002	40º	45
2001	40º	45
2000	30º	54
1999	32º	51
1998	27º	56
1997	22º	65

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
 CICAP Centro de Investigación y Consultoría en Administración Pública

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El camino por recorrer

**Democracia Participativa**

**Control Ciudadano**  
Participación sin tutelaje de ningún grupo de poder

**Delegación de poder**  
Participación en espacios donde la opinión de los ciudadanos prevalece sobre la de cualquier otro grupo

**Colaboración**  
Hay acuerdos entre ciudadanos y grupos de poder

**Calmante**  
Aceptación de algunas opiniones ciudadanas. Las decisiones globales están en manos de grupos de poder

**Consulta**  
Se escuchan las opiniones como sugerencias, sin ser vinculantes para la decisión

**Información**  
Los ciudadanos son informados de planes y acciones a realizarse. No cuestionan, afectan o cambian decisiones. No hay negociación

**Terapia**  
Hay quejas, opiniones, se desahogan. Las peticiones son olvidadas u olvidadas. No hay la atención deseada

**Manipulación**  
A las comunidades mal informadas, no consultadas adecuadamente, se les hace creer que participan en acciones ya decididas

Escuela de Paz y Democracia  
Ciudad de la Paz / Ciudadanía de los Niños

Sherry Arnstein (1969)

Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013.  
Índice de Participación ciudadana

Haití	91,8
Bolivia	84,9
R. Dominicana	75,9
Perú	74,5
Ecuador	72,1
Chile	48,4
Argentina	47,1
Panamá	44,1
Brasil	43,4
Costa Rica	41

**Encuesta CGR 2017**

- 72% Nunca ha tomado parte en un grupo organizado
- 44% calificó la p.c. como mala o muy mala

**Vanderbilt (2006)**

En una escala de alta, intermedia y baja, nos ubica en baja.

Presentación Jimmy Bolaños, CRI 2018

### Sustento conceptual

## Convergencia de varias corrientes teóricas y tendencias tecnológicas

- que, en conjunto, conllevan al replanteamiento de la relación Estado-gobierno-sociedad en democracia
- en sus ámbitos sociopolíticos, institucionales, culturales y organizativos



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Fuentes  
teórico-  
conceptuales  
que  
fundamentan  
el Gobierno  
Abierto

1. Relación Estado-sociedad en democracia. La calidad de la democracia, la democracia participativa
2. Enfoque de desarrollo basado en los Derechos humanos: el derecho de acceso a la información pública, a los datos abiertos, a la participación y la formación de capital social
1. Las TIC y la Sociedad Red
2. El buen gobierno: la redefinición del espacio de lo público y evolución de las formas de gobernar, en democracia

18



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



## Declaración de Gobierno Abierto

Como integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto, comprometidos con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno:

**RECONOCEMOS** que los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el gobierno. Piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y buscan la forma de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.

**RECONOCEMOS** que

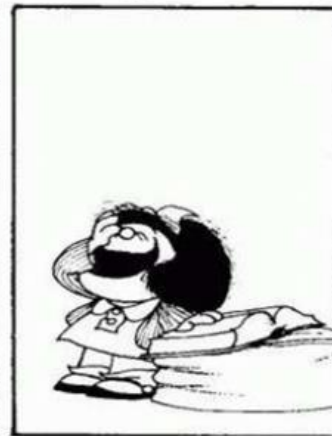


UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Relación  
Estado-sociedad  
en democracia



Calidad de la  
democracia

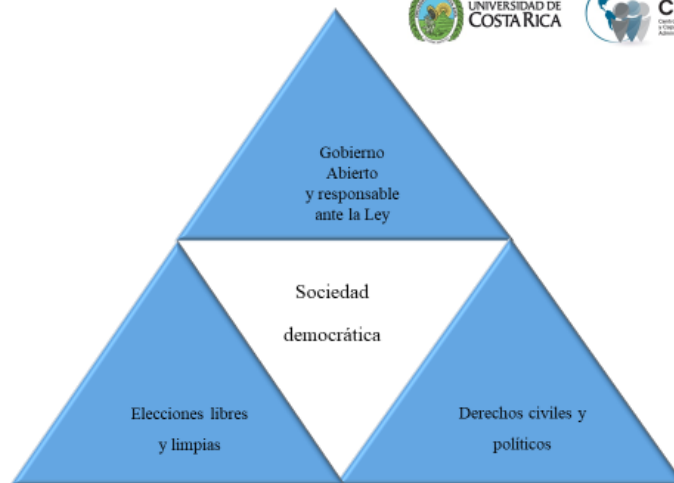
La Pirámide  
democrática



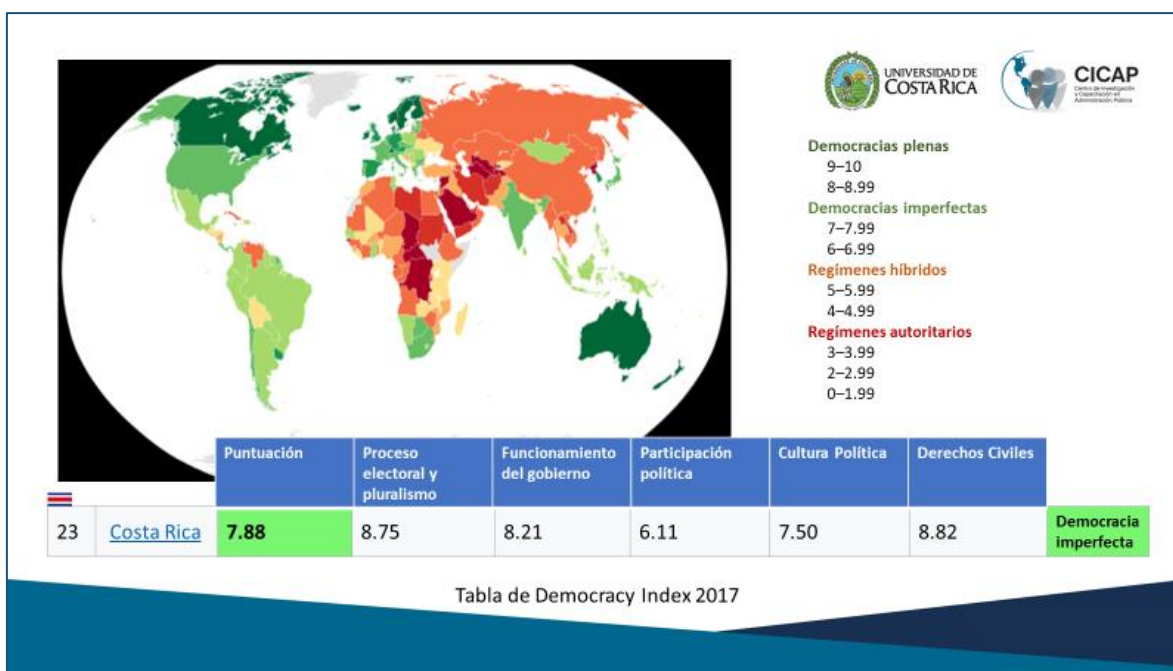
UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública



Beetham y Boyle (1996)



**El enfoque  
basado en los  
derechos  
humanos  
EBDH**

Marco conceptual  
para el proceso  
de desarrollo  
humano

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
CICAP  
Centro de Investigación y Consultoría en Administración Pública

Basado en las normas internacionales de derechos humanos

Analiza las desigualdades que generan los problemas de desarrollo, para corregir prácticas que discriminan y resolver el reparto injusto de poder, que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo

A partir de 1997 la ONU instó a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas a incorporar sistemáticamente los derechos humanos en sus actividades y programas

Reivindica el papel del Estado para garantizar el desarrollo humano y establece la política social como un derecho social

Impulsa políticas institucionales para que las personas se apropien de sus derechos y **participen de manera activa** en su desarrollo social y **controlen las acciones públicas** en esa materia.



Desarrollo humano muy alto		
1	<a href="#">Canadá</a>	0,926
2	<a href="#">Estados Unidos</a>	0,924
3	<a href="#">Chile</a>	0,843
4	<a href="#">Argentina</a>	0,825
5	<a href="#">Bahamas</a>	0,807
6	<a href="#">Uruguay</a>	0,804
7	<a href="#">Barbados</a>	0,800
Desarrollo humano alto		
8	 <a href="#">Costa Rica</a>	0,794
9	<a href="#">Panamá</a>	0,789
10	<a href="#">Trinidad y Tobago</a>	0,784

Informe sobre Desarrollo Humano  
2018 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Publicado el 14 de septiembre de 2018 y compilado basándose en estimaciones de 2017

## Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

- **Objetivo 16:**
  - ✓ Configurar un nuevo marco de gobernanza pública
  - ✓ Una renovada arquitectura estatal
- Con el fin de garantizar la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas
  - ✓ el desarrollo sostenible
  - ✓ facilitar el acceso a la justicia
  - ✓ crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles







UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

### ➤ Objetivo 16:

- ✓ Configurar un nuevo marco de gobernanza pública
- ✓ Una renovada arquitectura estatal

### ➤ Para ello, es indispensable contar con una gestión pública:

- ✓ Eficaz-Responsable-Receptiva-Incluyente y participativa

#### Esto implica

- ✓ Una mayor interacción entre Estado y sociedad basado en la confianza
- ✓ a través de gobiernos
  - transparentes que rindan cuentas
  - que promuevan espacios de participación ciudadana efectiva
  - y que colaboren, de manera regular y significativa

## 2. DEFINICIÓN DE SOCIEDAD RED



fortalecer las prácticas democráticas, así como los canales y estructuras tecnológicas de comunicación que favorezcan la inclusión ciudadana, todas ellas características que confluyen en lo que Castell (2006) denominó la sociedad red



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Evolución de los modelos de gestión de la Administración Pública

El GA implica redefinir el concepto de lo público, reconfigurar la organización y el funcionamiento de las instituciones y construir esquemas de cambio

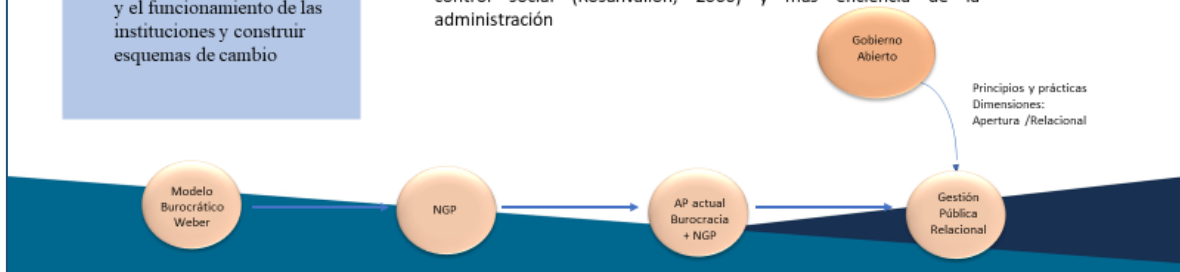
- ✓ Una nueva forma de gestionar lo público
  - con una orientación más democrática, que permita gobernar en las condiciones actuales de la sociedad
- ✓ Que obliga a asumir expresamente la reforma administrativa
  - como una reforma política que concibe como un actor político a la ciudadanía activa capaz de obrar políticamente (Prats, 2005)
  - dotándola de varios medios de influencia que, además de permitir un reequilibrio del poder (más democracia), aseguren un mejor control social (Rosanvallon, 2006) y más eficiencia de la administración



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

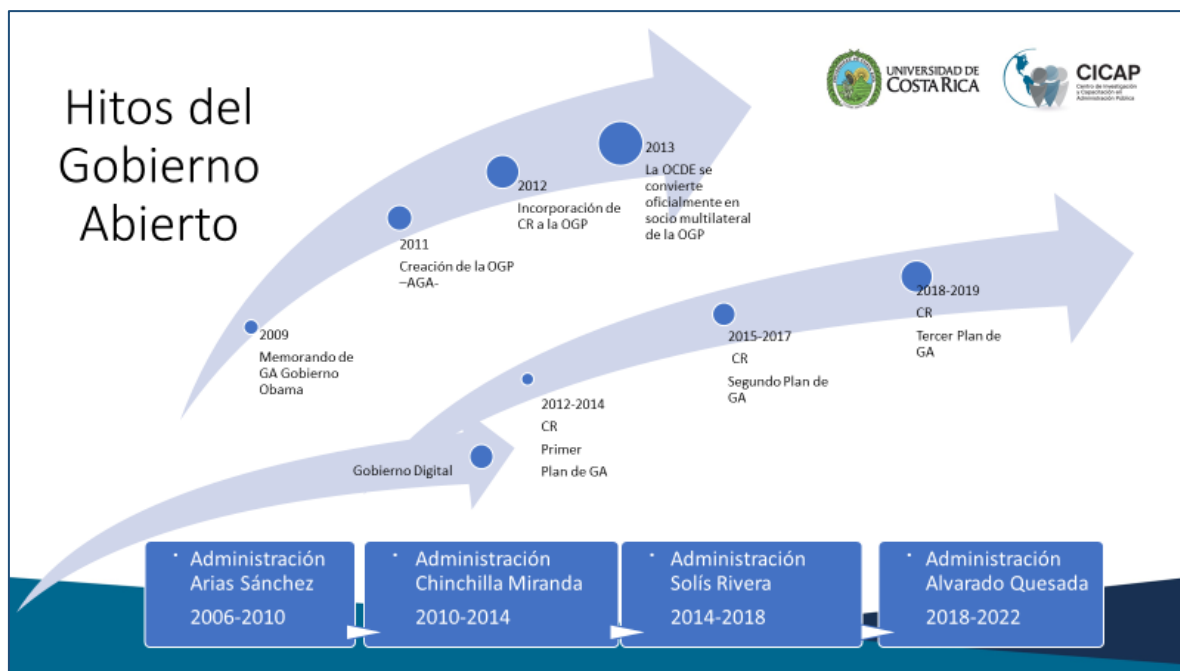


UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Trayectoria del Gobierno/Estado Abierto en Costa Rica: condiciones, acciones y actores



## Antecedentes del Gobierno/Estado Abierto en Costa Rica

1990	<b>Ley 7202 de 1990 del Sistema Nacional de Archivos</b> , incluidos los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y los archivos con valor científico y cultural, en todo tipo de formatos y medios. El artículo 10 estipula: "Se garantiza libre acceso a todos los documentos generados o en posesión de las instituciones .."
1994	<b>LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b> . Ley N.º 7428. En el artículo 13, establece el derecho de acceso a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, cuenta o declaración incluidos en cualquier tipo de documento, a la Contraloría General de la República
1996	Aprobación de la firma de Costa Rica de la <b>Convención Interamericana contra la Corrupción</b>
2000	<b>Ley 8003.8-JUN-2000, Reforma Constitucional artículo 11</b> . Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad... La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública ... estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.
2002	<b>Ley No. 8220</b> , sobre la Protección a ciudadanos contra requisitos y trámites administrativos excesivos
2003	<b>Reforma al artículo 9 de la Constitución de la República</b> , declara al Gobierno como <b>participativo</b> y agrega que el pueblo ejercerá el gobierno junto con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primer párrafo del artículo 9 de la Carta Magna deberá leerse así: "El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen <b>el pueblo</b> y tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial...". Rodrigo A. Carazo, de Acción Ciudadana, sostiene que los habitantes podrán participar en las decisiones del Gobierno a través de mecanismos como el plebiscito, el referendo, la iniciativa popular, la revocatoria de mandato o el voto de censura.

2004	<b>Creación de la Comisión Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (CONATIC)</b> (Decreto Ejecutivo 31681-MICIT-P) como órgano encargado de proponer las políticas y estrategias en materias de TIC en las Instituciones de Sector Público.
2004	<b>Ley No. 8422</b> contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública
2005	Lanzamiento por parte de la Defensoría de los Habitantes de la <b>Red Interinstitucional de Transparencia</b> , encargada de la elaboración del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense junto al CICAP de la UCR.
2006	<b>Resoluciones de la CGR</b> , sobre que las instituciones deben organizar la información en forma computarizada, para así facilitar a las personas el acceso en una manera ampliamente difundida y transparente
2006	<b>La Sala Constitucional, sentencia 2006 08995</b> . La administración pública debe almacenar su información en formatos abiertos y neutrales
2006	<b>Ley No. 8491</b> de Iniciativa Popular. <b>Ley No. 8492</b> de Regulación del Referéndum.
2006	<b>Creación de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital</b> (Decreto Ejecutivo No. 33147) coordinada por la primera Vicepresidencia de la República, con el fin de garantizar una mayor eficiencia y transparencia de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos.





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Acciones de incorporación y desarrollo del Gobierno/Estado Abierto en Costa Rica



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

### Análisis de acciones de Gobierno Abierto identificadas

\*No incluyen las  
evaluaciones del ITSP

Acciones analizadas	113
Antecedentes	17
Complementarias	10
Referencia OCDE	5
Desarrollo GA desde 2012	81

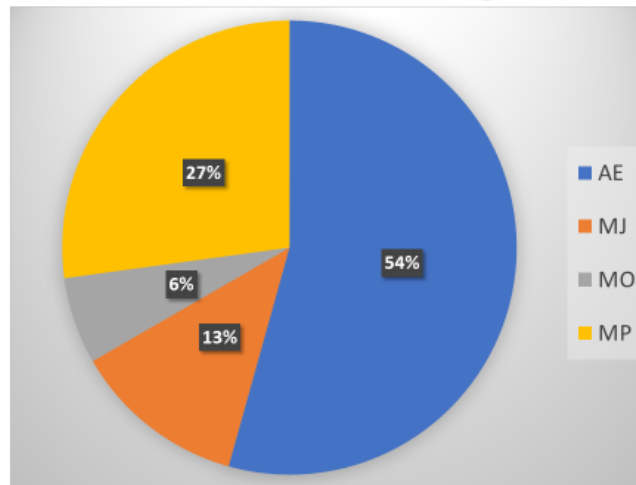


UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Tipo de acciones  
de desarrollo de  
Gobierno/Estado  
Abierto,  
identificadas a  
partir de 2012

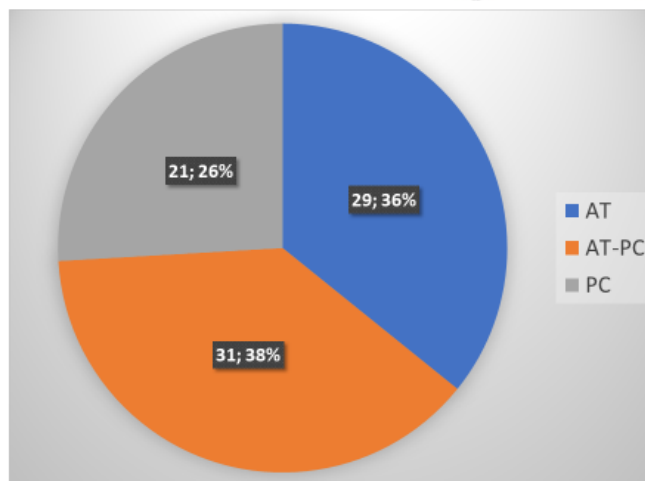


UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Acciones de  
Desarrollo de  
Gobierno/Estado  
Abierto,  
identificadas a  
partir del 2012  
según dimensión





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

2017



El Gobierno de la República firmó:

- Decreto "Transparencia y acceso a la información pública en el Estado y sus dependencias"
- Decreto de "Apertura de Datos Públicos" y sus directrices,
- Proyecto de "Ley de libertad de expresión y prensa"
- Proyecto de "Ley de acceso a la información pública"

Los cuales establecen estándares de Gobierno Abierto de primer nivel para el país.

#### I. Tema: Transparencia y Acceso a la Información

- [Compromiso 1. Política de apertura de datos](#)
- [Compromiso 2. Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#)
- [Compromiso 3. Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública](#)
- [Compromiso 4. Directorio informativo del perfil de las instituciones públicas](#)
- [Compromiso 5. Modelo de gestión de documentos y administración de archivos](#)
- [Compromiso 6. Aplicación de la Ley 8220 sobre el exceso de trámites](#)
- [Compromiso 7. Plataformas tecnológicas para Gobierno Abierto](#)
- [Compromiso 8. Fortalecer Costa Rica Mi Futuro, Plataforma Nacional de Innovación Social y SIEC](#)
- [Compromiso 9. Índice de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes \(🔗\)](#)

#### II. Tema: Lucha contra la corrupción

- [Compromiso 10. Informes de cumplimiento con auditorías internas \(🔗\)](#)
- [Compromiso 11. Reformas normativas contra la corrupción](#)
- [Compromiso 12. Selección transparente de funcionarios públicos](#)
- [Compromiso 13. Procesos transparentes de gestión de proyectos de infraestructura](#)

#### III. Tema: Participación Ciudadana

- [Compromiso 14. Procesos de formación y divulgación de los derechos ciudadanos en el marco de Gobierno Abierto](#)
- [Compromiso 15. Capacitación en atención ciudadana para funcionarios](#)
- [Compromiso 16. Protocolo para el diálogo con sectores y poblaciones](#)
- [Compromiso 17. Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial](#)
- [Compromiso 18. Laboratorios cívicos](#)
- [Compromiso 19. Casas de Justicia](#)
- [Compromiso 20. Consejos Territoriales de Desarrollo Rural](#)
- [Compromiso 21. Dialogando para el Buen Vivir con los Pueblos Indígenas \(RIBCA\)](#)
- [Compromiso 22. Mesa para Guanacaste](#)
- [Compromiso 23. Talleres de fomento democrático](#)



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Compromisos del Segundo Plan de acción de GA 2015-2017





2015



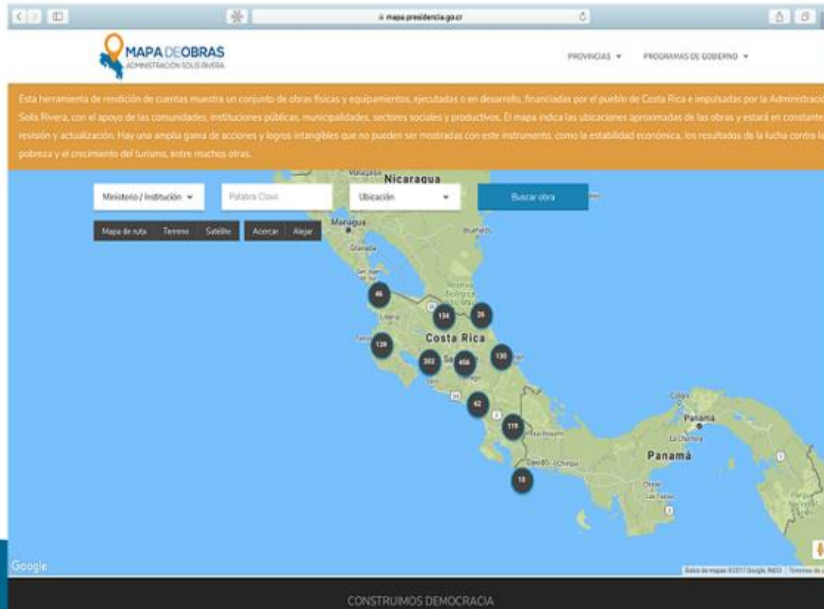
UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y Consultoría en  
Administración Pública

## Firma de Convenio de Estado Abierto Costa Rica marca hito internacional

- Primer convenio de este tipo en el mundo.
- Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa, Poder Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones asumen compromisos conjuntos.
- Convenio impulsa proyecto país en transparencia, participación ciudadana y lucha contra la corrupción.
- Se desarrolló mediante proceso multisectorial desde 2015 con apoyo de OCDE



2017

Herramienta tecnológica de rendición de cuentas en [mapa.presidencia.go.cr](http://mapa.presidencia.go.cr) muestra un conjunto de obras y equipos financiados por el pueblo de Costa Rica e impulsados por el Gobierno

DECRETO N°  
40200:  
TRANSPARENCIA Y  
ACCESO A LA  
INFORMACIÓN  
PÚBLICA



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública

- **Mecanismos:** Requisitos de claridad de lo solicitado y apoyo de la Administración
- **Oficialías**
  - **Oficial de Acceso a la Información:** para atender las quejas relacionadas con la falta de atención de las solicitudes de información pública presentadas. Informe anual con datos estadísticos y acciones y ponerlos en conocimiento del Oficial de Simplificación de Trámite. Coordinar los procesos con los departamentos de Tecnologías de Información, Planificación Institucional y Comunicación.
  - **Oficial de Simplificación de Trámite:** colabora en la promoción del derecho de acceso a la información.
- **Apoyo institucional:** el/la jerarca institucional debe dar los medios y facilidades.
- **Sanciones:** la autoridad institucional competente debe aplicar los procedimientos administrativos sancionatorios que correspondan
- **Disposiciones sobre transparencia activa**
  - Publicación oficiosa de información pública atinente a la gestión de cada institución en formato abierto, interoperable y accesible.
- **El informe anual de labores de los jefes de las entidades** debe incluir una la sección Acceso a la Información y Transparencia
- **Seguimiento:** La Comisión Nacional por un Gobierno Abierto da seguimiento al Decreto, habilitará una cuenta electrónica y dará debida divulgación



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación  
y Consultoría en  
Administración Pública





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

1. Creación de una plataforma digital de acceso a información sobre planes, programas y mecanismos de protección de Derechos de las Mujeres (ODS)
2. Plataforma Nacional Multicanal de la oferta educativa pública vigente
3. Laboratorio de innovación para ciudades sostenibles e inclusivas
4. Apertura de datos públicos en materia de cambio climático y su financiamiento
5. Observatorio del marco jurídico vigente en materia de gobierno abierto
6. Implementación de los estándares de contrataciones abiertas al sistema integrado de compras públicas (SICOP)
7. Política de Justicia Abierta.
8. Política de Parlamento Abierto de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
9. Formación a mujeres de partidos políticos
10. Herramientas y mecanismos para la promoción y defensa de los derechos de la población LGTBI.
11. Seguimiento a los compromisos de la Estrategia Nacional por un Gobierno Abierto
12. Revisión del tercer plan de acción por parte de la administración que regirá del 2018 al 2022

## Compromisos del III Plan de Acción 2017- 2019



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

Open  
Government  
Partnership

INDEPENDENT  
REPORTING MECHANISM

## Costa Rica



Participante desde: 2012

Número de planes de acción: 2

Número de compromisos hasta ahora: 41

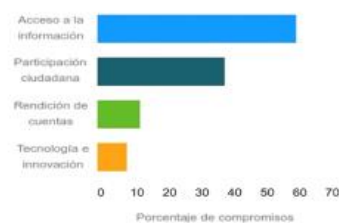
Costa Rica ha avanzado en la institucionalización del proceso de gobierno abierto. El reto a futuro será consolidar iniciativas alineadas con prioridades nacionales como sus políticas medioambientales.

### Rendimiento de compromisos



\* información de medio término  
\*\* datos IBM más recientes

### Contenido





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

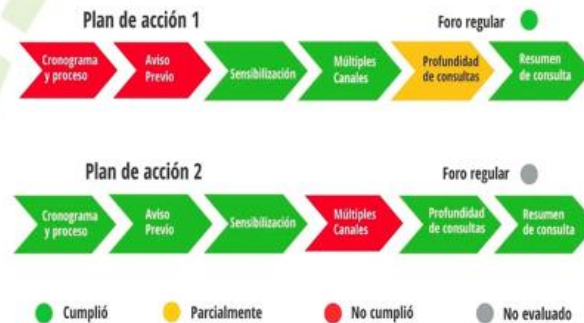


CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Recomendaciones Clave

- ✓ Compromisos alineados con prioridades nacionales: políticas medioambientales, transparencia en instituciones públicas y seguridad y justicia
- ✓ Aumentar y fortalecer la participación de sociedad civil en el proceso OGP
- ✓ Mejorar los mecanismos para medición de avances en la implementación del plan de acción

## Proceso de consulta



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

## Informe de Fin de Término del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) 2015-2017

*El mayor avance del segundo año de implementación del plan de acción se dio en el área de acceso a la información, con la publicación de cuatro decretos y cinco directrices que conllevaron a un aumento importante en la cantidad de información publicada proactivamente por instituciones públicas. Conviene ahora mejorar su calidad e impulsar más los otros pilares de gobierno abierto.*

## ACTORES

### Organizaciones de la Sociedad Civil

Nombre	Desde	Propósito
<b>HIVOS</b> Instituto Humanista para la Cooperación de los Países en Desarrollo. Organización holandesa 1968	En Costa Rica 08/03/2012	Cooperación para proyectos que tiendan a la emancipación, democratización y disminución de la pobreza en países en desarrollo
<b>CRI Costa Rica Integra</b> Contacto nacional de Transparencia Internacional	04/2012	Impulsar desde la sociedad, un sistema nacional de integridad: Transparencia, Probidad y Anticorrupción (TAP).
<b>Abriendo Datos Costa Rica</b>		Fomentar la cultura de datos abiertos mediante la capacitación desarrollo de proyectos y apoyando el acceso a la información pública para el ejercicio ciudadano
<b>ACCESA</b> Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta		Incentivar la participación ciudadana activa, fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información de interés público
<b>IPLEX: Instituto de Prensa y Libertad de Expresión</b>	8/06/2005	Velar por la promoción de la libertad de expresión y el libre acceso a la información pública.
<b>RIBCA / Consulta Indígena</b>	2005	Promover la integración de los territorios Indígenas de la Región Atlántica de Costa Rica.
<b>Colectivo Costarricense por los Derechos Digitales</b>		Posicionar los derechos digitales en la agenda política y social de Costa Rica



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

### OTRAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

- Proyecto Ojo al Voto
- Proyecto 3 de 3
- Red Ciudadana por un Gobierno Abierto (RedC)
- Cooperativa Sulá Batsú R.L.
- Grupo Legal Hackers CR, capítulo costarricense de Legal Hackers
- Red Costarricense de Software Libre
- Consejo Consultivo de Internet de Costa Rica
- Horizonte Positivo (H+)
- Plataforma de Integración Ciudadana PIC
- Mecanismo Evaluación Independiente
- UCCAEP



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

### ENTES INTERNACIONALES

- PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- OEA - Organización de Estados Americanos
- OGP – Open Government Partnership
- OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo
- RTA – Red de Transparencia y Acceso
- ILDA - Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos
- CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- ConDatos/Abrelatam
- Embajada del Reino Unido
- Programa para la Cohesión Social en América Latina, (EUROsocial+)
- Iniciativa internacional de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST)
- Consejo para la Transparencia de Chile
- CLACDS-INCAE y Social Progress Imperative
- PARLAMERICAS - Red de Parlamentos Abiertos de América



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

### ENTES INSTITUCIONALES

- Mideplan
- Defensoría de los Habitantes
- Contraloría General de la República
- Procuraduría General de la República/de la Ética
- INEC
- MICITT
- Tribunal Supremo de Elecciones -IFED
- Poder Judicial –CONAMAJ
- Asamblea Legislativa
- CONARE
- PRODHAB





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Se evidencia un proceso incremental de adopción y desarrollo de las prácticas de Gobierno Abierto, sostenido fundamentalmente por la acción de organizaciones específicas de la sociedad civil, el apoyo de entidades y organismos externos, y de algunos/as funcionarios/as de entes estatales clave, comprometidos con ese fin, para darle continuidad ante el cambio de las autoridades de gobierno.
- Las dos administraciones pasadas y la actual han incorporado el tema de Gobierno y Estado Abierto como parte de su discurso político. En la actual Administración se evidencia una diferencia con respecto a la anterior, al enfocar el concepto de GA hacia aspectos de comunicación.
- No se evidencia que, de manera general, tanto la ciudadanía como el funcionariado público, tenga claridad acerca del concepto y alcances del GA, al que asocian básicamente con la dimensión de Apertura y Transparencia.

## Conclusiones y recomendaciones



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- El elemento que más ha venido incidiendo paulatinamente en el funcionamiento de las instancias públicas, aunque fundamentalmente en el desarrollo de la dimensión de Apertura y Transparencia, es la aplicación del instrumento del Índice de Transparencia del Sector Público, aunque se plantean ajustes en su forma de evaluación, así como fortalecer la valoración de la dimensión de Participación y Colaboración ciudadana.
- No se evidencia una incorporación metódica, sistemática y consistente del paradigma de Gobierno Abierto en las estructuras culturales, funcionales y organizativas de las instancias que conforman la administración pública, que permita la evolución hacia modelos de gestión mas democráticos, innovadores y efectivos, como la Gestión Pública Relacional.

## Conclusiones y recomendaciones



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- No se identificó ningún caso de instituciones del Sector Público Central, el desarrollo de Políticas, objetivos, estrategias, planes o metodologías para implementar en la gestión interna de la entidad, los principios y las prácticas de GO, por lo cual, no fue pertinente cumplir con el objetivo 4 de esta investigación, sin embargo, si se evidenciaron esfuerzos en ese sentido, en otros poderes de la República que amplía el concepto de GA al de Estado Abierto:

- Parlamento Abierto
- Justicia Abierta
- Tribunal Electoral Abierto
- Algunos Municipalidades
- Universidades Públicas Abiertas

Por lo anterior, se recomienda analizar esos casos como objetos específicos de estudio.

## Conclusiones y recomendaciones



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Consultoría en  
Administración Pública

- Se requiere de una reflexión-país crítico-analítica, sustentada en un análisis teórico-conceptual del fenómeno y sus alcances, así como de información sistematizada sobre las experiencias y sus efectos en otros países, que brinde claridad con respecto a los fines y alcances de la adopción del GA en el contexto nacional, que permita orientar la formulación coherente, consistente y sostenible de los objetivos, las estrategias y los planes de acción-país, particularmente, en materia de reforma de la gestión pública.

## Conclusiones y recomendaciones



## *Sobre el(la) autor(a)*



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Capacitación en  
Administración Pública

- Roberto Guillén Pacheco
- M.Sc. Administración Pública, Dr.C. Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica
- 40 años de experiencia laboral en el sector público costarricense
- 24 años experiencia académica UCR
- Profesor Escuela de Administración Pública, Investigador Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP  
Centro de Investigación y  
Capacitación en  
Administración Pública

Esta presentación ha sido realizada por M.Sc. Roberto Guillén Pacheco, Dr. C., en el marco de las Jornadas de Investigación CICAP 2018 y su proyecto de investigación Pry01-1624-2018: Implementación del Gobierno Abierto en la gestión de las instituciones del Gobierno Central de Costa Rica. CICAP-EAP.

Las opiniones aquí planteadas por el autor no necesariamente expresan el parecer del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y de la Universidad de Costa Rica (UCR).

**Advertencia:** Este es un borrador preliminar. Por favor, no cite ni distribuya sin permiso del autor. **Warning:** This is a preliminary draft. Please do not cite or distribute without permission of the author. Este documento se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y se publica con una [licencia de Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas CC BY-NC-ND 4.0 International](#).



Atribución-NoComercial-SinDerivadas  
CC BY-NC-ND

[www.cicap.ucr.ac.cr](http://www.cicap.ucr.ac.cr) | [cicap@ucr.ac.cr](mailto:cicap@ucr.ac.cr) | [www.facebook.com/cicapucr](https://www.facebook.com/cicapucr) | +506 2511-3748





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

